


CAI  
HW  
70357

Goverment  
Publications

Canada. Dept. of National Health  
and Welfare  
Income security for Canadians



Government  
Publications



Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115558504>

CAI  
HW  
- 70157  
Government Publications

# INCOME SECURITY FOR CANADIANS

---

UNIVERSITY OF TORONTO  
FACULTY OF FOOD SCIENCES  
157 BLOOR ST., W.  
TORONTO 5, ONT., CAN.

JOHN MUNRO  
MINISTER OF NATIONAL HEALTH AND WELFARE

1970



# TABLE OF CONTENTS

## CHAPTER 1

INTRODUCTION .....	1
Policy Considerations .....	1
Policy Proposals .....	2
Family Income Security Plan .....	2
Guaranteed Income Supplement and Old Age Security .....	2
Canada Pension Plan .....	3
Social Assistance .....	3
Unemployment Insurance .....	3
Cost and Finance .....	3
Administrative Considerations .....	3
Conclusion .....	3

## CHAPTER 2

INCOME SECURITY NEEDS AND ISSUES .....	5
People's Needs .....	5
The Meaning of Poverty .....	5
Contributing Factors .....	6
Measuring Poverty .....	6
Issues .....	8

## CHAPTER 3

ECONOMIC AND SOCIAL POLICIES .....	9
Growth and Stability .....	9
Income Protection .....	9
Income Support .....	9
Economic Security Policies .....	11
Fiscal and Monetary Policy .....	11
Industrial Support Policies .....	11
Economic Expansion .....	12
Manpower Services .....	12
Industrial Relations .....	12
Social Policies .....	13
Social Welfare Services .....	13
Health Services .....	13
Housing .....	13
Education .....	13
Income Security in Perspective .....	14

## CHAPTER 4

OBJECTIVES OF INCOME SECURITY AND	
THE FEDERAL ROLE .....	15
Income Security Objectives .....	15
Guiding Principles .....	15
Income Security and Social and Economic Development .....	15
Scope and Level of Income Security Protection .....	16
Income Security and Employment .....	16
Adequate Appeals Procedures .....	16
Administration .....	16
Jurisdictional Aspects and the Federal Role .....	16

## CHAPTER 5

THE EXISTING SYSTEM AND ITS DEFICIENCIES .....	18
Levels of Protection and Support .....	18
The Four Income Security Techniques .....	19
Existing Programs and their Major Deficiencies .....	21
Possibilities for Change .....	23

## CHAPTER 6

ALTERNATIVE APPROACHES .....	24
Replace System with Guaranteed Income .....	24
Elimination of Existing Programs—Is It Practical? .....	24
Problems of Guaranteed Income Approach .....	25
Redirect Emphasis of System .....	27
Existing System: A Shift in Priorities .....	27
Objectives and Proposals in Summary .....	29

## CHAPTER 7

POLICY PROPOSALS .....	32
Guaranteed Income .....	32
Demogrants .....	33
Social Insurance .....	33
Social Assistance .....	35
The System as a Whole .....	36
Impact of Proposals .....	37

## APPENDICES

APPENDIX I – GUARANTEED INCOME SECURITY FOR THE AGED .	40
APPENDIX II – GUARANTEED INCOME SECURITY FOR FAMILIES. .	44
APPENDIX III – SOCIAL INSURANCE . . . . .	47
APPENDIX IV – SOCIAL ASSISTANCE . . . . .	52
APPENDIX V – INCOME SECURITY EXPENDITURES . . . . .	57

As Canadians strive for a better social and physical environment, one of their goals is to ensure that everyone has an adequate income on which to live.

This White Paper attempts to provide a focus for eventual consensus on income security for Canadians. How best can the federal government play its role in relation to income security within the context of a federal state?

Adequate income depends partly on the actions of individuals and partly on factors they are not able to control. The role of government is to develop social and economic policies that will influence those factors beyond individual control in a way that will help people to reach this goal.

Income security protects people by giving them additional money when their own resources are not enough to meet the needs regarded by society as being basic. It replaces also the income of people who have lost earning capacity for such reasons as unemployment, maternity, sickness, disability or death of the family income earner. As one component of overall social security policy, income security programs are strengthened by the other parts, such as health insurance and special services for social assistance recipients.

This occasion, when new income security policies are being considered, affords an opportunity for a statement of purpose and basic policy. Although any new initiatives are necessarily limited by what is economically feasible, the economy must be enlisted in support of social objectives. The primary goal is human development.

This White Paper is a starting point. In it are contained a point of view, and certain specific policies to give explicit, immediate expression to that view. The proposals contain important and much needed changes that over the next few years would improve substantially income

protection and support and would redirect the emphasis of the whole income security system. The White Paper leaves for future consideration the broader subject of social policy of which income security is but one facet.

This opening statement of the Government's position on income security will be subject to the various modifying influences implicit in the White Paper dialogue. But it cannot stand alone. The next step is up to the people of Canada - to citizens and their spokesmen in various other governments and organizations.

### POLICY CONSIDERATIONS

Income security programs can develop and remain effective only in an environment of meaningful economic growth and price stability policies. Unless the system gives most individuals capable of working the opportunity to productively exercise their initiative, the national wealth to finance income security will not be generated, and the country will lack the means to assist those who cannot participate fully or partially in the labour force.

Today, in 1970, Canada has a considerable range of income security programs built on the foundation of the steadily developing economic progress of the past half century. Objectives have been twofold, income protection and income support.

Income protection reduces uncertainty, alleviates temporary financial hardship and prevents or reduces poverty for the majority of citizens who may be expected to participate in the labour force.

Income support is aimed more directly at persons in poverty because they cannot, for reasons beyond their individual control, enter the labour force.

This Paper looks at priorities in the light of modern problems. One such problem is the existence of several large groups of people who lack means and

opportunities of life in comparison with the majority of their fellow citizens. Included are the aged, mothers by themselves raising children, the disabled, and the working poor. The situation is especially serious for low income families with children.

At the same time some income protection programs are increasingly criticized because they are universal - they pay benefits to all or most Canadians regardless of income. In some cases the payments clearly go to people who have ample resources of their own.

The challenge, then, is to arrive at a renewed affirmation of income security policy which will have the effect of assisting the people in greatest need, without detracting from programs designed to stimulate the economic development which is the basis of national well-being.

*Greater emphasis should be placed on anti-poverty measures. This should be accomplished in a manner which enables the greatest concentration of available resources upon those with the lowest incomes. Selective payments based on income should be made, where possible, in place of universal payments which disregard the actual income of the recipient. In addition, social insurance programs should be expanded in those areas where poverty alleviation or prevention can be achieved. The combined result should provide a more stable income base for low-income families.*

The Government's investigation of the means whereby this new policy objective may be attained has been thorough and has taken into account criticism of existing programs.

Arguments that poverty could be eliminated by creation of a single, large guaranteed annual income plan replacing existing income security programs were explored at length. Very few existing

programs can be dropped without working hardship on many people. Old Age Security and Veterans' Pensions are two examples. Also, a comprehensive plan set at adequate payment levels would be extremely expensive, but research will continue in this important field. In the meantime, proposals for extension of the selective use of the guaranteed income concept are advanced in the Paper.

The best approach for overcoming deficiencies of the existing system at this time does not lie in the direction of dismantling the system in favour of one, overall guaranteed income program. The best approach is to revise income security policies to redirect their emphasis and scope, and to seek the combination of programs that will best meet basic income security objectives.

## POLICY PROPOSALS

The main thrust of the government's proposed policy for the coming years is:

- developing the guaranteed income technique as a major anti-poverty policy;
- from this development will follow a shift in policy on universal payments involving a new Family Income Security Plan and changes in the Old Age Security Act;
- strengthening and extending social insurance so that, combined with individual productivity and savings, it will keep the mainstream of the population out of poverty;
- less reliance on social assistance through greater emphasis on both guaranteed income and social insurance;
- federal desire to co-operate with the provinces to help them improve their social assistance programs and to co-ordinate federal and provincial income security measures in the overall development of income security policies for Canadians.

To give effect to these policies a number of major program changes will be required. The major highlights follow:

### *Family Income Security Plan (formerly Family Allowances)*

- Effective September, 1971, a payment of \$16 per month for each child under 16 will be made to mothers of families

in which the combined income (husband and wife) does not exceed \$4,500 per year.

- Monthly benefits will decline gradually as the level of family income increases until payment ceases for families with a combined income of more than \$10,000 per year.
- Here is an illustration of the approximate amounts of benefit that will be payable at different income levels:

Income Level	Monthly Benefit
Up to \$ 4,500	\$16
\$ 4,501 - 5,000	15
5,001 - 5,500	14
5,501 - 6,000	13
6,001 - 6,500	12
6,501 - 7,000	11
7,001 - 7,500	10
7,501 - 8,000	9
8,001 - 8,500	8
8,501 - 9,000	7
9,001 - 9,500	6
9,501 - 10,000	5
10,001 and over	0

- Benefits will be taxable.

This is a major anti-poverty initiative. It will greatly assist low-income families with children, and is made possible by shifting to the selective principle a formerly universal program which made payments to all qualified families regardless of income. This permits, at this time, the greatest possible concentration of national resources upon the families in greatest need through a new extension of the guaranteed income concept based on income levels.

### *Guaranteed Income Supplement and Old Age Security*

- Effective January, 1971, the basic OAS pension will be set at a flat rate of \$80 per month.
- From April, 1971, increases in the GIS will ensure that no qualified married couple has less than \$255 per month, and that no qualified single person has less than \$135, from all sources.
- OAS recipients who qualify also for GIS will be entitled to a maximum 2 per cent annual escalation on the combined total to reflect price increases. OAS will be escalated only when accompanied by the supplement.

These substantial increases will be of great value to low income older people. By increasing the supplement from \$31.83 per person to \$95 for married couples and \$55 for single people, substantial additional purchasing power will be placed in the hands of people who have few opportunities to acquire extra income. Together with the OAS pension of \$79.58, supplementation now produces a maximum of \$111.41 for individuals and \$222.82 for couples. The new program, for the first time, attaches weight to the higher unit cost of living faced by the individual as compared to a couple living together.

### *Canada Pension Plan*

Changes could not be effective before January, 1973, to permit consultation with the provinces and to fulfill the statutory requirement that three years notice of major changes be provided. There is a continuing need to maintain comparability between the Canada and Quebec Pension Plans so that this insurance system remains countrywide.

A series of technical amendments will combine to permit increased benefits as follows (benefits under an unchanged Plan in the year to which reference is made are in brackets):

Retired	- A maximum of \$162 per month by 1977 (\$121 in 1976) in addition to the OAS pension.
Disabled	- A maximum of \$199 per month in 1973 (\$114), rising to \$249 in 1977.
Wives of Disabled	- A new benefit providing a flat rate pension of \$80 per month for the wives of disabled contributors who are under 65 and who have dependent children.
Widows	- A maximum of \$170 per month in 1973 (\$71) rising to \$208 in 1977 for widows regardless of age.
Special Adjustment	- Persons already receiving widows' or disabled pensions under the existing Plan in 1972 will have their payments readjusted in 1973 to reflect higher benefits.

If adopted, these proposals will have a profound effect in years to come on the income protection of almost all Canadians. As the higher pensions become payable the chances of falling into poverty will be

greatly reduced for individuals and families. The extra protection for survivors and for disabled workers and their dependents will provide positive assistance to a group of people who have often been forced to fall back on welfare.

#### *Social Assistance*

This important income security field is under the jurisdiction of the provincial governments. While the effect of the preceding proposals will be to reduce the dependency of many people on welfare there can be no doubt that social assistance programs will be required for many more years. Accordingly, the federal government wishes to do all that it can to ensure that the existing social assistance systems will in future be undeserving of the criticisms now prevalent. The vehicle for federal activity in this field is the Canada Assistance Plan, under which the federal government pays 50 per cent of assistance costs.

At the earliest opportunity the federal government wishes to enter discussions with provincial governments to secure improvements in social assistance programs.

The discussions will include, among other subjects, the right of persons in need to receive assistance and social services in ways and at levels that ensure decency and dignity; improved opportunities for families and children through expanded day care centres and homemaker services; the special needs of the handicapped and disabled; and incentives for assistance recipients with an employment potential to take advantage of opportunities for training and employment.

#### *Unemployment Insurance*

The White Paper published by the government in June, 1970, put forward major changes in this program, extending coverage to additional workers, adding sickness and maternity benefits, and substantially improving unemployment benefits. The result will greatly improve income protection for persons in the labour force and therefore should result in reduced dependence on social assistance.

#### *Cost and Finance*

By adopting a policy of reallocating existing resources to the people in great

test need, the Government is able to propose major changes in income security which should improve the income levels of several million Canadians without involving a substantial increase in taxation.

*Old Age Security Fund*—The \$194 million additional cost in the first year for OAS-GIS proposals will be borne by the existing fund.

*Family Income Security Plan*—Self-financing by terminating the benefit to the more well-to-do families and by making the benefits taxable.

*Canada Pension Plan*—The additional benefits can be financed initially from the Fund, which has grown more rapidly than was originally anticipated, without an increase in the general contribution rate until after 1985. The effect of raising the maximum pensionable earnings ceiling will, however, mean higher contributions at the existing rate for most people whose earnings are above the present ceiling.

*Social Assistance*—Until agreement has been reached with the provinces no estimate can be made of any additional costs involved.

#### *Administrative Considerations*

Despite criticisms that Canada's income security system is needlessly complicated by the number of individual programs, the inescapable conclusion of a close study is that the system is actually an inter-related body of policies which differ from one another because each program does in fact reflect the differing needs and problems of various groups within society. It is impossible to serve efficiently the widely differing human needs with one omnibus program.

However, it is essential that the various programs be closely co-ordinated to best serve the broader national priorities. The preceding proposals demonstrate that great care has been taken to ensure that the various changes balance one another and combine to serve the policy objectives without waste or duplication.

Accordingly, the federal government will collaborate with the provincial governments to ensure that unnecessary duplication of administration or benefits will be avoided.

## CONCLUSION

The four instruments of income security policy are: guaranteed income, demogrants (universal programs), social insurance, and social assistance.

The resulting package of proposed improvements has the effect not only of re-ordering priorities and concentrating available resources upon the people in greatest need, but changes the relative emphasis to be placed in future upon these four techniques. Social insurance, which prevents people from falling into poverty, and guaranteed income, which directly alleviates poverty, are to be substantially strengthened. The demogrant technique will become less central to income security generally. Finally, changes in all three preceding techniques are designed to reduce the dependence of people on social assistance, and to assist low income families with children.

As a result, the condition of millions of low-income people will be improved; hundreds of thousands more will be saved from falling into poverty. And the basic income protection of most people will be improved.

These proposals will contribute substantially to the prevention and alleviation of poverty in Canada. That this has been done in the main by redistributing to best effect the money already in the system is itself evidence of a major rationalization of income security programs.

The effect of changes through two major income support measures, Family Income Security and the Guaranteed Income Supplement, is to shift a total of \$470 million dollars a year into the hands of lower income recipients across Canada.

The effect of the new proposals for income protection through the CPP is to increase benefits by about \$365 million in 1973-74.

These proposals fulfill, insofar as is reasonably possible at this moment in time, the policy criteria established earlier. Strengthening of GIS directly assists a group of older people in poverty who cannot be expected to enter the labour force. The Canada Pension Plan retirement and widows' proposals employ this social insurance program to prevent, in future, the need for massive income supplementation for persons over 65.

CPP amendments concerning disabled contributors and their wives offer income protection to persons who cannot reasonably be expected to work. Workers in short term unemployment will receive additional protection from the proposed unemployment insurance changes.

The new Family Income Security Plan embraces both the anti-poverty and selectivity concepts by placing considerably larger sums in the hands of low-income mothers. Available resources are concentrated in areas of greatest human need. The Family Allowance program,

which now makes payments to all mothers regardless of family income, is to be dismantled in the face of a more urgent priority. At the same time, the Family Income Security Plan preserves a measure of income protection for middle income families.

The policy criteria of this Paper have been met through employment of the following principles:

- Redistribution of resources now available to achieve maximum effectiveness and selectivity for income support.

- Improvement of benefits wherever possible by using existing social insurance funds to better social advantage.
- Reorientation of existing programs, such as social assistance, to enable them to meet more successfully their social objectives.

A final important point is that these advances can be made without impairing economic and social policies designed to enhance the national productivity, which not only keeps most people out of poverty but provides the means to assist those who are in difficulty.

# INCOME SECURITY NEEDS AND ISSUES

Current income security policies in Canada have been criticized from many sides on many counts. Dissatisfaction with the existing measures is evident from the comments that have been made. Some have complained that the different programs remain uncoordinated, and seem to lack clear-cut objectives. Others have pointed to the continued existence of poverty as an indictment of the whole income security system. Defenders of the system recall that the various programs were introduced to meet specific problems, according to the priorities and objectives that were emphasized at the time.

This Paper examines the income security system in the light of these and other criticisms, and suggests better ways of meeting people's needs for protection and assistance. But first, the nature of the problem must be considered.

## PEOPLE'S NEEDS

When we speak of the need for income security, we have in mind two quite different kinds of needs. Some people have jobs and are not without income support, but fear what might befall them and their families if they lose these jobs and are unable to work. They need protection against certain social risks for which they can contribute from their current incomes. For them, income security means the prevention of poverty, the protection of income. Other people are without any source of income support and need cash assistance to live. For them, income security means the alleviation of poverty.

To see these needs more clearly we need to think of people in two different categories: those who are in the labour force and those who are not; or those who can support themselves and those who cannot. Since the ability to support oneself depends on the state of the economy, and particularly the labour

market, it is perhaps misleading to speak of those who cannot work. In periods of labour shortage, many older and disabled people can find work; when there is no labour shortage they cannot, and become dependent on pensions or assistance to live. We should perhaps then distinguish between those people who should be given a choice between working or not working, and those who should not.

Most will agree it is unreasonable to expect aged people to earn their own living. In the same category are people suffering from some severe and prolonged disability, and those who are mentally retarded or mentally ill. Most of these people are not in a position to work and there is no expectation that they should. Many of them have to rely on income security programs as the sole or main source of income.

Mothers by themselves raising young children are not in a position to earn their own living unless there are available day care services or other arrangements to look after their children while they work. Many of these mothers could and would prefer to support themselves and their families. But to do so, they must have access to training in order to up-grade and up-date their skills and to an appropriate range of social services, notably day care, homemaker and counselling services.

In the other category are those who can be expected to be self-supporting. These are the people who are in the labour force, working and saving for the future. One method of saving for the future is to make a regular contribution for income protection against certain risks—disability, old age and the possibility of premature death which may leave a widow with young children to bring up alone. These people also need income protection against unemployment—due to layoff, illness, pregnancy, or changing economic conditions. In the labour force there is another group of people, often

called the working poor. They may work full-time or part-time, but their earnings are insufficient to support their families, because their work is not covered by minimum wage laws, or they can only work part of a year, or simply because wage rates make no allowance for size of family.

Although the people in the second category are potentially self-supporting, it must be recognized that it includes many who can't find work, or who can't find work that pays enough to keep them out of poverty. Income security for them must therefore mean not only income protection which will prevent future poverty, but also income support payments which will alleviate current poverty.

## THE MEANING OF POVERTY

The concept of poverty has changed over the years, so that today the word may be used in two quite distinct ways.

At one time poverty was used in the sense of *absolute* deprivation. To be in poverty meant to have an income below the level of minimum physical subsistence—in other words to be so poor that you were unable to maintain life and working capacity. Seventy years ago Seebohm Rowntree spoke of poverty as insufficient earnings to buy the minimum needed to sustain physical efficiency. This kind of poverty still exists.

But today poverty is used more frequently in the sense of *relative* deprivation. It involves the lack of income, opportunities, and self-respect that is regarded as normal in a community. Peter Townsend speaks of the poor as those whose resources over time fall seriously short of the resources at the disposal of the average family in the community where they live. Victor Fuchs uses a mathematical definition of poverty—having an income that is less than half the median income of all families in the community.

But poverty must be recognized as not simply a lack of income. It means also a lack of opportunities—for good health, for education, for meaningful employment, and for recreation. It means a depressing environment, a sense of failure, and a feeling of alienation from society. Income security programs, however, are focused on the lack-of-income dimension of poverty.

### CONTRIBUTING FACTORS

In considering the factors which contribute to the existence of poverty, it is useful to distinguish between group and individual poverty. Group poverty may arise from a downturn in the business cycle, from massive unemployment, or from a shortage of economic opportunities in a depressed area. Sometimes it has cultural aspects in that it affects all the members of a certain culture, ethnic or language group, or the residents of the inner city slums. Individual poverty arises from individual misfortune or incapacity; it may be temporary, if due to sickness or unemployment, or it may be long term, if due to old age, physical disability, or mental incapacity.

The cure for group poverty usually lies in the stimulation of economic activity, or the elimination of social barriers. But the cure for individual poverty is much more complex. To understand this we must look at some of those factors which contribute to individual poverty. These may be economic, social, cultural, or physiological in origin.

The economic factors contributing to poverty include the shortage of jobs, the fall in the demand for a special skill or a particular product, the difficulty of getting workers to move where jobs are plentiful, and the low productivity of some workers due to the out-of-date techniques used in their industry or the general lack of capital or materials.

The social factors include things like the barriers to entry into certain occupations, the low productivity of some workers due to their inadequate education or skills, and the general lack of information. Some people are poor because family obligations prevent them from working. Others are poor because the breadwinner has turned his back on his family obligations.

A number of cultural factors can be identified. Prejudices against people because of their ethnic origin, race or language can keep them in poverty. Parental inability to extend initial support or to provide adequate education to their children may keep them in poverty. And no doubt some people are poor because they were too prone to take unnecessary risks or preferred immediate consumption to saving for the future.

Perhaps the most common factors contributing to poverty are physiological or psychological. Physical disability or infirmity, including old age, may prevent people from working. Mental incapacity resulting from retardation or injury or illness keeps others from being self-supporting. And some people may be poor because they lack motivation.

### MEASURING POVERTY

There is no general agreement as to how poverty should be measured nor what income levels mark the border between those who are poor and those who are not. Different techniques for measuring poverty lead to different conclusions. Several of these were described in the Brief of the Department of National Health and Welfare to the Special Senate Committee on Poverty in an Appendix dealing with the Historical Development of Concepts and Measures of Minimum Living Standards. In addition to these more theoretical approaches there is also the pragmatic approach which looks at the components of a family's minimum budget and what these cost to buy.

Nearly one-fifth of all families and two-fifths of unattached individuals had low levels of money income in 1967 on the basis of a Dominion Bureau of Statistics study on Income Distribution and Poverty in Canada. This study took as low-income cut-offs \$1,740 for unattached individuals and \$2,900, \$3,480, \$4,060 and \$4,640 for families with two, three, four, and five or more members respectively. Table 1 shows the percentage of all families or unattached individuals in a given category whose incomes in 1967 were below these low-income cut-off limits.

Table 1. Percentages of families and unattached individuals below the specified income levels,<sup>(a)</sup> by selected characteristics, 1967.

	Families	Un-attached Individuals
	%	%
All units	18.6	39.0
<i>By Region of Residence</i>		
Atlantic Provinces	33.7	52.5
Quebec	20.3	42.5
Ontario	12.4	32.5
Prairie Provinces	23.0	39.8
British Columbia	16.2	40.5
<i>By Labour Force Status of Head</i>		
Paid worker	8.8	21.4
Self-employed, including farmers	34.6	40.8
Not in labour force	46.4	70.7
<i>By Sex of Head</i>		
Male	17.2	29.9
Female	35.6	47.7
<i>By Age of Head</i>		
24 and under	14.9	38.0
25 - 34	14.8	11.6
35 - 44	15.4	16.0
45 - 54	14.6	26.0
55 - 64	18.3	39.6
65 - 69	31.8	57.2
70 and over	43.2	68.4

(a) Incomes of \$1740 for individuals, and \$2900, \$3480, \$4060, \$4640 for families of 2, 3, 4 and 5 or more members. Source: D.B.S. *Income Distribution and Poverty in Canada, 1967*, Table 6, p. 14.

Basic to the elimination of poverty is the buoyancy of the private sector of the economy and the effectiveness of government growth and stability policies. For example, it was estimated in that study that from 1965 to 1967 the proportion of families below these low-income cut-off limits dropped from 21.2 per cent to 18.6 per cent. Taking into account price increases, family income rose in real terms by approximately 8 per cent over a two-year period. Families at the lower end of the income distribution scale seem to have participated at least proportionately in the general income increases.

Table 1 provides a general profile of low incomes and identifies some of the areas that require special attention and priority. The very high percentage of low-income families and unattached individuals in a number of regions in Canada points to the importance of regional development programs. The high

proportion of families and unattached individuals who have very low incomes and who are not in the labour force (46.4 and 70.7 per cent) identifies the importance of adequate income security programs for groups such as the aged and the disabled. The high proportion of families with a female head that are in the low-income category (35.6 per cent) indicates, among other things, the need for greater efforts to assist mothers with dependent children who want to support themselves and their families and, on the other hand, for greater income security provision for those who are not in a position to do so. The section on age distribution reflects very clearly the problem faced by those 65 years of age and over. The aged person living alone faces much greater difficulty than the aged couple, and aged persons in general face greater difficulty than people in younger age groups.

The high proportion of unattached individuals in the low-income groups reflects a number of factors. Among these is the fact that it includes the elderly living alone, disabled persons, young people coming into the labour force, students, and so on. The figures shown are, of course, percentages. Because of this a comparison between families and unattached individuals does not take into account that the family unit is larger, including two or more people in each case.

### *Special Categories*

These data for the whole population suggest that certain groups of people are more likely to be poor than others.

*Aged Persons* — More than 800,000 aged persons over 65 have such low incomes that they qualify for the income supplement. About two-thirds of the people over age 65 fall below the income levels used in Table 1.

*Disabled Persons* — It is estimated that there are about 180,000 needy disabled persons between 18 and 65, of whom about 60,000 are mentally handicapped. There are many more mentally handicapped people below 18, including about 200,000 who are mentally retarded, many of whom will eventually become welfare recipients.

### *Mothers with Dependent Children* —

More than one-third of the families consisting of a mother with dependent children in her care have incomes below the levels used in Table 1. In all there are about 150,000 mothers who are by themselves raising 330,000 young children.

*Families with Children under 18* — Almost one-quarter of the 3.5 million families with children under 18 are below the income levels on which Table 1 is based.

*Unemployed Persons* — The number of unemployed people at any point in time varies. In March, 1970 there were 542,000 unemployed in Canada, and in September, 1970 there were 398,000. Of these, it is estimated that about 30 per cent have annual incomes below the levels-used in Table 1.

### *People Receiving Social Assistance*

Information on the characteristics of the people receiving social assistance for Canada as a whole is quite limited. However, some provinces have provided data which are helpful in piecing together the picture.

In March, 1970 there were about 1,250,000 persons, including children, receiving social assistance in Canada. About 500,000 of these were family heads or single adults, half of whom could not be considered to be in the labour force because of age, disability or family responsibility. The other 250,000 family heads and single adults were unemployed, underemployed or in need of help through rehabilitation or other community services if they were to become self supporting.

While there are differences in provincial assistance programs and the basis of recording data on recipients, available statistics illustrate the situation of people who have to turn to social assistance for income support. Case-loads in Newfoundland, Ontario and Alberta offer an indication of the national scene.

There were about 83,700 persons receiving assistance in Newfoundland in March 1970, 22,625 of them single persons or family heads. Of the latter number 48 per cent were in need because of age or disability, 19 per cent because

the spouse was absent and 33 per cent because of lack of sufficient earnings, usually due to unemployment. In the first group age was the cause of need in 15 per cent of cases, ill health in 44 per cent and physical, mental or social disability in 38 per cent. Of those who lacked a breadwinner 61 per cent were widows and 19 per cent were deserted or separated. Among those in need because of a lack of earnings 88 per cent were seasonally unemployed.

In Ontario there were approximately 121,000 assistance cases in March, 1970 and a total of 334,800 recipients. This included persons assisted under the provincial Family Benefits Program, which covers selected groups of long-term cases, and under the municipal General Welfare Assistance Program. Under the Family Benefits Program 59 per cent were in need because of age or disability, 38 per cent because the spouse was absent and 3 per cent were foster mothers. In the first group 25 per cent were needy because of age and 75 per cent were disabled, blind or were unemployed fathers with dependent children. Among those where the breadwinner was absent 27 per cent were widows, 36 per cent deserted mothers and 23 per cent unmarried mothers raising their own children. Under the General Welfare Assistance Program 8 per cent of single persons or family heads were in nursing homes, 51 per cent were considered unemployable and 40 per cent had earning capacity but were unemployed.

Alberta had about 29,300 cases and 77,000 recipients in March, 1970 being assisted under its provincial and municipal programs. Of the cases about half were aged, sick or disabled, one-quarter lacked a breadwinner and one-quarter lacked earning capacity. Of those in the first group, age was considered the factor causing need in 36 per cent of cases, physical disability or ill health in 49 per cent and mental illness in 11 per cent. Of those with limited earnings assisted under the provincial program 30 per cent were employed but not able to earn enough to meet their basic needs.

People on assistance who could work but could not find work amounted to 30 per cent of cases in Newfoundland, 20 per cent in Ontario and 17½ per cent

in Alberta in March 1970. A change in the unemployment situation is the major factor that affects the assistance caseload in the short run.

## ISSUES

The central issue to be faced is the fact that there are about 4 million low income people in this country despite an annual outlay of about \$4½ billion on income security programs. How can those in poverty be given more effective income security protection and support? There are two basic questions to be answered. Are the resources that have been allocated for income security being used as effectively as they should be? Are the Canadian people prepared to increase income security allocations to help those in poverty and to provide greater income protection against the social risks that cause serious financial hardships and poverty?

Many questions have been raised about the existing allocation of resources for income security. Typical of these is the query about why the state should give help to well-to-do families in raising their children through family and youth allowances. The question is also asked why old people do not receive high enough benefits to live on when close to \$2 billion is allocated to meet their needs. Some people ask why social assistance pays the father of a large family as much as he could get if he worked. The recipients themselves ask why they can't be allowed to add to their assistance by part-time work; in the long run they believe it would be less costly since they would need less help.

Perhaps the most serious income security issue centres on the unsatisfactory nature of social assistance or what is often referred to as welfare. As indicated above, about 1.2 million persons are on welfare. About a million of these people with little or no income cannot be considered to be in the labour force.

Social assistance is criticized because for many it does not afford sufficient income to meet basic needs or adequately protect the privacy and dignity of beneficiaries. One key issue to be faced in examining the income security system is how it can receive a new orientation that will reduce reliance on social assistance both now and in the future. This has two dimensions. One is outside the income security system. Economic policies of governments complement the private sector in generating employment opportunities, thereby reducing the number of employable people that require social assistance.

The other dimension is within the income security system itself. Income security programs that provide benefits to persons who are normally in the labour force need to be designed in such a way that, in association with manpower services, they encourage employment in place of continued dependence on program benefits. Income security instruments of policy need to be developed that reduce the extent of reliance on social assistance within the income security system. Even though the role of social assistance may be significantly diminished in the years ahead, there are a whole range

of questions as to how it can be improved that are vitally important to those who still must depend on it for income support.

Criticism of existing income security programs is also levelled at the scope of protection afforded under social insurance measures such as Unemployment Insurance and the Canada Pension Plan.

The very substantial expenditures being made through demogrants, such as family allowances and old age security pensions, in the face of the inadequacies of the income security system in helping those in poverty, is another area subject to critical comment and questioning.

The possible role of the guaranteed income, either as a replacement for the existing system or as one of the principal means of providing income security within the system, opens a new and basic issue.

When one considers the system as a whole, questions of overlapping of benefits and administration are raised. To what extent is this happening? At what point is there lack of co-ordination? And there is the broader question posed by some that the whole structure should be scrapped and replaced by one simple program.

These needs and general issues point up a concern that is felt about the many puzzling and frustrating features of existing provisions. In the chapters that follow these issues are considered in detail. The deficiencies in the existing system are examined and ways of overcoming them are explored.

# ECONOMIC AND SOCIAL POLICIES

A number of economic and social policies have been adopted which both complement and supplement individual initiative in attempting to obtain adequate incomes. A review of these policies indicates their significance to income security and the important inter-relationships.

Government economic security policies encourage and support private enterprise in providing jobs for Canadians, while government income security policies provide basic income protection and support for those who can't work or can't find work. Three sets of government policies have been designed to raise, protect and support personal incomes.

## ECONOMIC SECURITY

*Growth and Stability Policies:* — that raise or maintain productivity and employment, and hence incomes. These policies are important to the standard of living of Canadians generally and to the capacity of the country to finance income security measures.

## INCOME SECURITY

*Income Protection Policies:* — that assist in smoothing the flow of income received by an individual over time, or compensate for exceptional loss of earning power. They seek to prevent persons or families who have normal incomes throughout most of their lives from falling into poverty.

*Income Support Policies:* that assist the poor directly in cases where the first and second-line policies mentioned above are not completely effective. The form that programs should take depends on the particular kinds of poverty that exist. There are many reasons why people are poor and some programs will be more effective when they are carefully tailored to the people with the problem rather than the consequence of the problem.

### *Growth and Stability Policies*

The well-being of the community as a whole depends on the capacity of the economy to provide the goods and services people want. This in turn depends on the productivity of the average worker. The greater his productivity the more he can realize his own desires and the more resources there are available to satisfy collective wants, including the reduction of poverty.

In the normal course of events, people obtain income by working and investing. Factors beyond their control may hinder this process. Unemployment, shifts in demand for the services a worker can supply or for the products of an industry, and inadequate information are all factors of this kind. The result is lower incomes than might otherwise be attained.

A wide range of policies is required to ensure that persons who can be employed will be employed, and in jobs that provide incomes at socially acceptable levels. General fiscal and monetary policies are used to help stabilize the level of employment, prices and interest rates, and to control the total volume of demand. Manpower, education, and economic expansion policies are intended to promote the development of higher-paying employment by equipping people with better skills and more physical capital, by creating new jobs, and by providing more information. Taxation policy tries to achieve a balance between encouragement of economic expansion and an equitable distribution of the tax burden. Special subsidization programs are intended to sustain workers' incomes in those industries threatened by adverse circumstances.

Although all these policies have important effects on people's incomes, their effects on individual incomes are for the most part indirect. Nonetheless, their fundamental objectives are:

- to contribute to higher average personal incomes,
- to help stabilize employment, wages, and prices over time, and
- to ensure a more equitable distribution of incomes among different groups in the country.

### *Income Protection Policies*

Many people who are not now poor, or who would not be poor on an average lifetime income basis, face risks of income loss at particular times. Sickness, disability and temporary unemployment are possibilities for most people. Inadequate savings for retirement is another contingency. Some people fail to make adequate provision against such disruption of income on their own, others are unable to do so through private agencies. Public policies are required to extend such income protection.

These policies should smooth income flows and compensate for loss or reduction of earning power. Unemployment, sickness, retirement, disability and survivors' insurance are obvious examples of protection policies.

The basic objectives of these policies are:

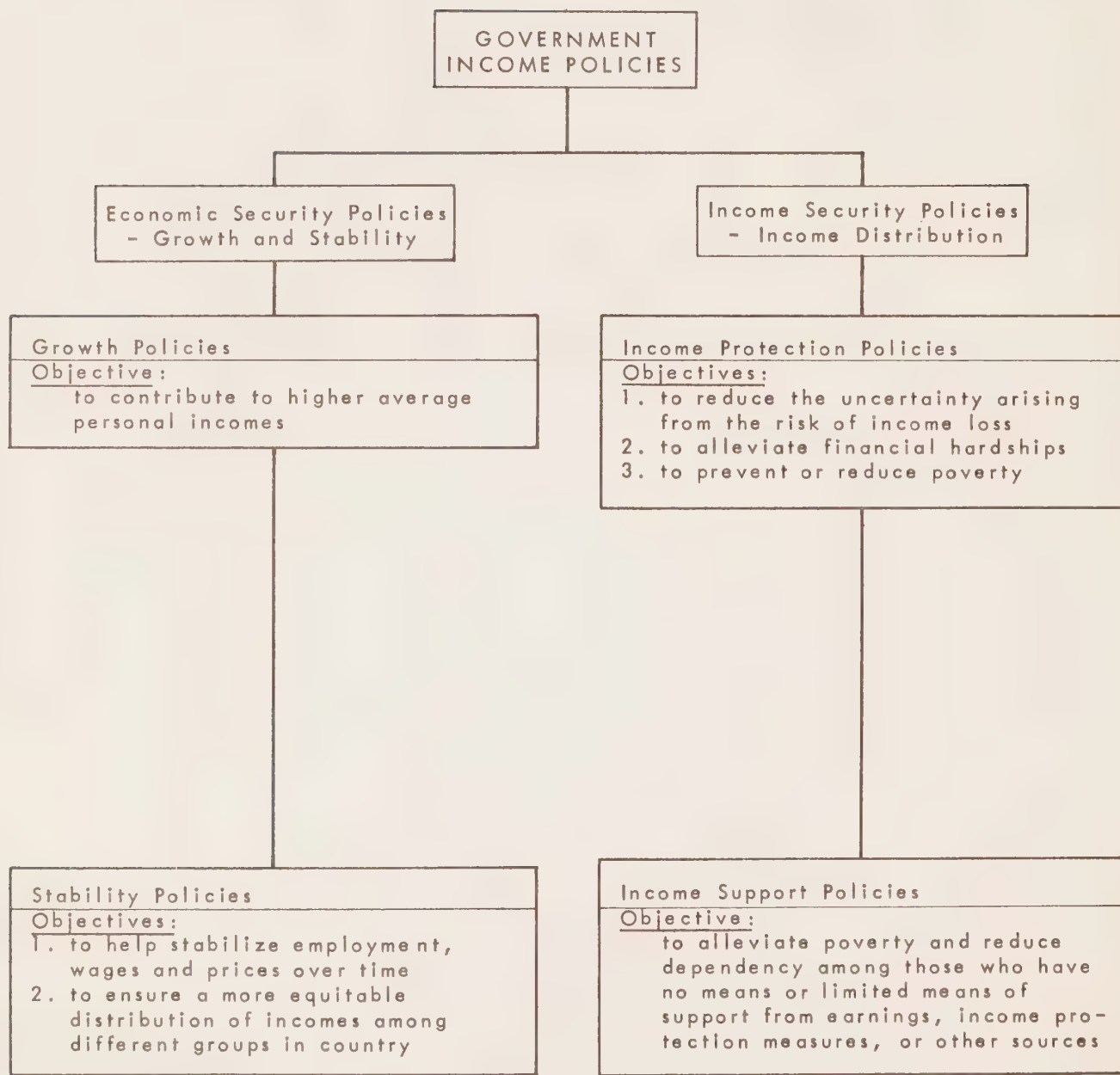
- to reduce the uncertainty arising from risk of income loss,
- to alleviate financial hardship
- to prevent or reduce poverty

### *Income Support Policies*

Some people are unable to benefit from growth policies because they cannot work, find work, or find work that pays enough to care for their families. Neither can they benefit from income protection policies because of their inability to contribute sufficiently in the past to build up eligibility for such protection. Many possible factors which prevent a person from providing for himself and his family even a minimum living standard were discussed earlier. Income support

## CHART I

### POLICY OBJECTIVES



programs seek to reduce poverty immediately by providing cash assistance and services. They include emergency relief, general assistance, and income supplementation programs. Closely related to income support programs are a number of services that seek to develop the conditions which raise peoples' earning power so that they may become self-supporting. These include rehabilitation, remotivation, retraining and relocation programs, as well as health and educational measures and child supervision services.

The basic objective of these policies is clear:

—to reduce poverty that remains despite the favourable effects of growth and stability and income protection policies and programs.

Chart I (on page 10) sets out the objectives for economic security and income security policies.

It is the income protection and income support policies of the social security system that this White Paper deals with under the term income security. The function of these policies must be seen in the perspective of economic policies that affect the incomes of people generally.

## ECONOMIC SECURITY POLICIES

A wide range of economic security policies is designed to provide for stability and growth of the incomes of Canadians generally. They have an important effect on the extent of security required through the income security system. They vary from general fiscal and monetary policies to particular policies designed for specific objectives.

### *Fiscal and Monetary Policy*

Perhaps the most widespread effects on employment and income are exerted by the general fiscal and monetary policies of the government, that is, the complex of economic measures which embraces the government's spending activities, the various ways in which it finances its expenditures and investments, and the manner in which it manages the supply of money for the whole country.

Although the level and distribution of output, employment and income result primarily from decisions made by the private sector responding to forces

operating in industrial and commercial markets, government policy can affect them in at least two ways. First, by directly changing the total volume of spending and by determining what the money is to be spent on and where the spending takes place, it can influence the overall tempo of economic activity.

Second, government policy can exert an indirect but very powerful influence on similar spending and investment decisions made by individuals and business establishments. It can encourage others to spend by providing tax incentives or tax relief and by increasing the supply of money. Conversely, monetary and fiscal policies can dampen economic activity through tax increases and a tight money supply. The tempo of economic activity in turn will affect the number of jobs available to Canadians and their opportunity to earn income.

The Government has sought through its economic policies to maintain a high rate of economic growth, full employment, reasonable price stability, an equitable distribution of rising income and a reduction of regional economic disparities. However, the interaction of forces in our market economy is such that all these objectives cannot at all times be attained simultaneously. For example, rapid economic growth and stability of costs and prices are not always compatible in the short run.

*Incomes and Prices Policy* — Whether or not the incomes that people receive are adequate to live in health and decency will depend in large part on the stability of prices. People in the weakest bargaining position—pensioners, low-income workers, and their families—suffer most from price increases, since their incomes are relatively fixed. Price stabilization measures are therefore an important element in overall income policy.

The Prices and Incomes Commission was established in 1968 to help stabilize the price level by enlisting the support of economic interest groups in the community in a program of voluntary restraint. Guidelines were recommended for the control of increases in prices and wages in order to promote the steady growth of the whole economy, and to protect low-income people from the deprivation that inflation causes. Some

easing of inflationary forces has been experienced in the past few months. Prices rose by about 3.6 per cent in 1969. During the first eight months of 1970 the price increase was reduced to 1.8 per cent. It appears that some success has been achieved in controlling the rate of price increases.

*Taxation Policy* — Tax measures also have social objectives through their impact on incomes. In its White Paper on Tax Reform, the government proposed to ease the tax burden on low income groups by raising the levels of exempt incomes for single and married persons. This change alone will exempt about 750,000 lower-income people from paying any income tax at all. Special arrangements were also proposed for working mothers to deduct the costs of child care from their taxable incomes, up to \$500 for each child under 14 to a family maximum of \$2,000. The proposed new tax rates and expense allowances would have the further effect of reducing taxes for single persons earning incomes of up to \$3,400 a year and married persons earning incomes up to \$9,100 a year. Taking all the proposed changes into consideration, it is estimated that almost 3,000,000 taxpayers would pay lower taxes after the changes than under the present system. This represents an increase in the disposable personal income of a significant proportion of lower-income people.

*Equalization Policy* — A related feature of fiscal policy is the federal government's equalization policy providing support for low-income provinces. Provinces with revenue sources that yield less than those of the wealthiest provinces receive equalization payments to enable them to help their people enjoy better levels of income that they otherwise would. These payments amount to about \$800 million a year, and have a significant impact on the levels of living in the lower-revenue provinces.

### *Industrial Support Policies*

*Research* — An important component of the government's growth policies is the emphasis it places on scientific and industrial research activities. In the post-industrial society, the prosperous nation will be the one with advanced technology. To ensure economic growth

and expansion, Canadian scientific and industrial research must stay abreast of that in other advanced countries and must provide skilled personnel needed for the development of Canada's economy. Through its science policy, the government aims to encourage growth in scientific knowledge and technology so that Canadian industry can maintain and improve its competitive position in world markets.

*Support Policies for Selected Industries* - A number of government policies have been adopted which provide financial support to particular industries, and therefore to the people working for them. The list is long and includes tariff policies, transportation subsidies, mining subsidies, price support measures, farm marketing measures, crop insurance, farm assistance measures, fishermen's indemnity insurance, mortgage guarantees, and special loans to the automotive industry or to any manufacturer adversely affected by tariff reductions. All these measures involve special income support for specific sectors of the economy. Their effect is to stimulate production and employment, to prevent lay-offs in the face of stiff competition or lost markets, or to protect incomes against unforeseen losses.

### **Economic Expansion**

The government implemented a regional economic expansion program to aid the social and economic development of low-income regions. It is designed to improve employment opportunities for people in areas where those opportunities are exceptionally inadequate. It provides incentives for the development of industries in such areas. In addition to creating new jobs for previously unemployed and under-employed people, the new industrial activity quickens the pace of economic life throughout the slow-growth regions and thus helps to raise general income levels in those regions.

Regional expansion programs are also directed to generating improvements in the social and physical environment of the regions of particularly inadequate opportunity. They finance investment in community infrastructures, including educational facilities, water and sewer systems, power and transportation.

There are also cost-shared programs that enable the provinces to help people

in the less prosperous areas to adjust to changed economic circumstances and to take advantage of new opportunities. These measures include many kinds of resource adjustment in rural areas as well as a variety of social development programs.

The effort to reduce regional inequalities, by economic expansion and social adjustment, is thus a key element in the government's total social development policy. To the degree that it succeeds, the burden falling on income security programs will be lighter and the ability of the productive segment of our economy to support those in need will be enhanced.

### **Manpower Services**

Closely related to the question of industrial development and job creation are policies which facilitate a fuller and more efficient use of manpower and raise the skill levels of Canadian workers. The government's manpower program has been greatly expanded in the past few years to do this task. Through its complete range of placement, adult training, mobility, rehabilitation, and manpower adjustment programs, the Canada Manpower Service is able to reduce levels of unemployment and income disparities and to encourage the more productive employment of men and women who would otherwise be idle and in need of unemployment insurance and social assistance. Thus, in addition to assisting workers and their families directly this program reduces some of the burden of income security expenditures borne by Canadians generally.

The 350 Canada Manpower Centres have more than 3,000 trained counsellors who provide personal assistance to more than 2 million people each year. They find jobs for or place in full or part-time adult training more than one million persons. Adult training expenditures are running close to \$300 million annually.

For the most part, manpower services are directed to men and women who have real economic needs, and who need help in regaining entry to the labour market. It is evident that many of the people who use Canada Manpower Services have persistent unemployment problems. Recent surveys have indicated that one-third of all persons who register with Canada Manpower Centres had family incomes of

less than \$3,000 and more than 20 per cent are either on welfare, or have a disability that limits their chances for employment. It is with this group that the interface between welfare programs and manpower programs is most evident. Rough estimates indicate that in the course of the year, Manpower counsellors are able to refer to jobs or training about half of these cases,—that is, more than 200,000 individuals who would otherwise have no alternative but to turn to provincial welfare agencies for help.

### **Industrial Relations**

Economic security is not only a question of industrial development, job creation, and retraining and placement services. Workers also need the assurance that the wages they are paid are a reasonable reward for the work they have done. To this end the federal and provincial governments have adopted collective bargaining laws, minimum wage laws, and labour codes. All of these contribute to an economic climate in which workers can look forward to drawing adequate pay for their labour.

For the industries within its jurisdiction, the federal government provides a framework of law and a number of supporting services for the collective bargaining process, which offers employers and trade unions representing employees a means of jointly determining rates of pay and conditions of employment. The process affects a large number of employees and has a direct bearing on their income and the conditions under which they work.

There are laws establishing minimum employment standards — standards which, with some variations, must be observed by all employers within federal jurisdiction. During the last session of Parliament, the government introduced legislation increasing the federal minimum hourly wage from \$1.25 to \$1.65 and, at the same time, indicated an intention to provide ways and means of ensuring that the minimum is in future reviewed and revised at frequent intervals. These changes in law and policy will obviously have a significant effect on the incomes of employed Canadians at the bottom end of the income ladder. The government plans to introduce a comprehensive revision of the employment

standards legislation, which at the present time deals not only with minimum wages but also with hours of work, overtime pay, annual vacations and general holidays.

There are also laws prohibiting discrimination in employment based on race, colour, religion or national origin and providing legal support for the principle of equal pay for equal work, which is so important to the growing number of women in the labour force. Among other things, these provisions, which are currently under review, provide an important means of ensuring that income from gainful employment is not denied to individuals for reasons that are arbitrary and unacceptable to the Canadian community.

## SOCIAL POLICIES

The effectiveness of income security policy will depend in part on the effectiveness of other social policies in meeting their goals.

Social policies are in many instances complementary to and reinforce income security measures. This is the case with manpower services in relation to unemployment insurance or of health, welfare, and manpower services in relation to social assistance. The effectiveness of preventive and rehabilitative health and welfare services will determine the degree of independence and self-sufficiency there will be among individuals. This in turn will determine their ability to get along without income support measures.

Other social policies have an effect similar to income security policies in providing social protection and assistance. For example, this occurs in the case of subsidized housing for low-income people, and hospital and medical care insurance for all.

There are other social policies of course that have little or no direct relationship to income security but which are particularly important to social development. This is true of cultural and recreational policies which provide opportunities for children to grow into healthy adults and for adults to lead more satisfying lives.

These many policies draw heavily on resources of governments. The discussion here can do no more than briefly mention

the important relationship of a few of these fields to income security.

### *Social Welfare Services*

Welfare services have been developed under public and private auspices throughout Canada to meet a variety of social needs for the community at large, as well as to provide services for people on social assistance. Voluntary and religious organizations and citizens' groups initiate and provide a wide range of community welfare services.

Welfare services are almost as varied as the problems they seek to alleviate. Rehabilitation services help the disabled and the disadvantaged back into employment. Counselling services help families resolve marital discord and disagreements between parents and their children. Youth services help the young sort out their problems and come to terms with the society in which they live. Day care and home-maker services make it possible for mothers with dependent children to support themselves, or offer a substitute when one parent is sick or away. Institutional services offer care for the sick, the aged and those who are disturbed.

Much of the public welfare delivery system deals with the administration of assistance payments and services for assistance recipients. Prior to the introduction of the Canada Assistance Plan in 1966 the federal government shared in costs of assistance, but not welfare services. Under the Plan, however, welfare services and community development were included as a means of developing greater emphasis on preventive and rehabilitative measures in provincial programs. It is apparent that much remains to be done to strengthen their financing, to make them more adequate and accessible and to improve their delivery.

### *Health Service*

A country's health policies contribute directly to healthy, decent lives for all. The goal of health services is to obtain physical, mental and social well-being for everyone. This implies providing adequate health services to prevent or eliminate disease or infirmity, to rehabilitate those who become ill or infirm, and to ensure a healthy physical environment.

The contribution of health services to the goal of a healthy physical environ-

ment must be obvious to all. Public health measures, nutrition services, and pollution control measures are widespread and well-known. A healthy social environment requires the provision of various rehabilitation services, and measures to control the use of drugs.

Health insurance programs contribute indirectly to the goal of adequate incomes for all. By the systematic sharing of the risks of ill health, those who are healthy and working pay for the care of those who are ill. This relieves family incomes of the unexpected burden of heavy medical bills, and makes it more likely that the family income available will be adequate for ordinary purposes.

Comprehensive hospital and medical care insurance programs go a long way in meeting health care needs in Canada today. Their significance is revealed in part by their cost. This fiscal year federal contributions to provincial programs will reach \$1,160 million. The level of expenditure is high, and there continues to be a very rapid increase in costs.

### *Housing*

Housing policies have implications for both social and economic goals — for the kind of environment and the adequacy of income. The availability of adequate shelter at reasonable costs is of direct social concern. Low-rent housing projects for families and housing for aged persons prevent shelter costs from using up too large a share of their budgets. Reduced shelter costs are thus closely related to income security policy. Urban renewal and slum clearance programs, and the enforcement of housing standards, improve the physical environment, while the provision of parks, playgrounds, recreational and neighbourhood facilities in housing developments and renewal schemes improve the social environment.

### *Education*

Education policies contribute directly to the ultimate social objective through their impact on our life styles, and on our social environment. One of the major goals in a democracy is to have an educated, well-informed society. For this, children must be given the opportunity to grow and mature into useful citizens, and

adults must be able to live as independent, self-reliant people. Educational programs are designed to prepare children for life in a democracy, and to help older people towards a fuller enjoyment of life. But educational policies also contribute indirectly to the objective of adequate incomes for all. This is one of the goals of those educational programs that are designed to teach youths the vocational, technical and professional skills they will need tomorrow, and to retrain adults whose skills have suffered from technological change. The heavy and steeply rising costs of education are

being felt by all governments. Federal government expenditures on post-secondary education this fiscal year will amount to approximately \$750 million.

#### INCOME SECURITY IN PERSPECTIVE

The foregoing discussion provides an overall view from which income security can be considered. It can be seen that from one perspective it is part of a range of economic policies designed to raise or maintain income. From another perspec-

tive, it is part of a broader set of social policies. These several policies all have a role to play in ensuring that Canadians have sufficient income and a satisfactory social and physical environment to be able to live in health and decency. These policies place heavy and competing demands on the resources of governments. Moreover, policies that help one person to improve his lot in life may prevent another person from realizing his goals. The problem is to reach agreement about what should be done, in what way, by how much, and how the costs should be distributed.

# OBJECTIVES OF INCOME SECURITY AND THE FEDERAL ROLE

Three sets of policies have been identified: growth and stability policies, income protection policies, and income support policies. All have relevance to income security needs and issues. Within these more general objectives and policies the narrower range of income security policies should now be considered. What are the objectives and guiding principles upon which these policies are based? What are the instruments of policy or social techniques available to carry out these policies? What is the federal government's role?

Income security in the context of this Paper relates to income maintenance or cash benefit programs. These are the programs which are normally a part of a country's social security system. Intimately related to those programs are manpower, health, welfare and rehabilitation services.

Two income security objectives are relevant to the selection of income security policies. One is the income protection objective. The other is the income support objective.

### INCOME SECURITY OBJECTIVES

1. *The income protection objective is to provide social protection to compensate for exceptional loss of earning power and thereby to reduce financial hardship and poverty.* The purpose is to make available an orderly and regular basis for the majority of people in the labour force to provide for their social insurance protection. It should make income flow more even and more secure. It involves protection against social risks such as unemployment, sickness, death of breadwinner, disability and old age.
2. *The income support objective is to help those in poverty.* The purpose is to alleviate poverty and reduce dependency among those who have

either no means or very limited means of support from earnings, income protection measures, or other sources. It should reduce the number of persons in poverty, or the degree to which people are poor, during the current period. It involves income maintenance payments and related services.

Successful policies in meeting the first objective will reduce the extent of future poverty and thereby limit the demands on programs directed towards the second objective. Many of those now receiving social insurance benefits arising out of participation in social insurance during some previous period are being kept out of poverty at the present time.

The needs of people who now live in poverty are clearly those of greatest priority. Canadians should not contemplate continued deprivation and lack of opportunity being experienced by many people already dependent on income security. The Government considers that additional measures for the alleviation of poverty should be instituted as soon as possible as a first step in a well-defined and unified conceptual approach that will lead in time to the provision of a decent measure of security for all people. The majority of people who enjoy greater security and affluence have been sharing their gains with the less affluent. They are undoubtedly prepared to do more in this direction provided they can be assured that their contributions are used humanely and efficiently.

A substantial percentage of the population living in the lower income brackets confronting severe material, social and environmental pressure, entertains legitimate worries about the future. They see that the income security now available may be insufficient to avert for them a descent into poverty if the family crises of unemployment, sickness, disability, death or desertion strike. The Government considers that additional measures to enhance and strengthen the feeling and reality of income security for this category of people are now desirable. A greater degree of personal security will help to free

their minds and energies for the opportunity of a fuller life.

The income security system must be modified and changed if these objectives are to be fulfilled. Conditions of poverty must be alleviated. The protection available to persons who may otherwise end up in poverty in the future must be increased.

The instruments of policy or social techniques available to assist in achieving these objectives include: social insurance, demogrants, guaranteed income and social assistance. Each instrument provides for income security in a different manner and with different results.

Each has its advantages and disadvantages. When a number of techniques are employed, income security policies should be designed to use these instruments in the most effective combination to achieve the objectives of the income security system. The relative importance of these different techniques in the total system should be adjusted in response to changing priorities and to different stages of social and economic development.

In pursuing these income security objectives there are a number of guiding principles as well as jurisdictional questions that must be taken into account in the development of income security policies. The more important of these are discussed below.

### GUIDING PRINCIPLES

#### *Income Security and Social and Economic Development*

Economic stability and growth are the base upon which social development depends. Economic policies help to generate a higher level of income out of which can come both an improved standard of living and the resources necessary to finance social development measures.

Expenditures on income security affect human beings and human relationships. They alleviate suffering and hardship and improve the level of living of people at time of crisis or

continuing need. Income security also has a preventive and rehabilitative aspect in human terms as well as in social cost. For example necessary support at the right time may avoid individual or family breakdown. In economic terms it is an investment in human resources which has its own return. Also, the flow of income maintenance payments to people who have a high marginal propensity to consume can provide a measure of economic stability.

Economic progress does not in itself ensure that income security and other social problems will be solved through higher levels of incomes. Nor can social problems be set aside until the country becomes more and more affluent. While economic growth is being pursued, other social problems including those relating to income security must also receive attention. In developing proposals in this and other social fields the government must strike a reasonable balance between the complementary needs of social and economic development and must ensure a fair distribution of the benefits of economic growth.

#### *Scope and Level of Income Security Protection*

The income security system should afford protection to all Canadians. This means the broadest possible coverage under social insurance programs and access to other income maintenance measures on the basis of income and need.

Since income security is complementary to the personal provision of income support, the goal in meeting social protection should be to leave incentive for the individual to build his or her own additional protection. At the same time it should be adequate enough to keep as many as possible from falling into poverty. The goal in meeting social need where people have little or no other income should be to provide sufficient income to maintain the individual and his family in health and decency.

#### *Income Security and Employment*

People who can work should be expected to provide for themselves and their families. Government should endeavour to maintain high levels of employment through growth and stability policies, require employers to pay adequate minimum wages and

provide adequate income protection and support measures. People who are unemployed should be provided with services designed to assist them to get back to work.

The income security system should be flexible enough to adequately span the vast array of individual and family circumstances. At one point, it may require the denial of benefit as in the case of the unemployment insurance applicant who refuses suitable employment while at another point it may necessitate humanitarian support as in the case of a social assistance recipient who lacks skills and motivation to work. In the case of income security measures for people who can no longer be gainfully employed or who have low earnings potential, such as the aged or disabled, the question of willingness to work does not arise.

#### *Adequate Appeals Procedures*

Within an income security system rights to benefit are related to a number of qualifying conditions including previous contributions, means, need, income, age, residence or other requirements. These broad conditions of qualification establish the right to benefit and there should be adequate appeals procedures to protect that right.

#### *Administration*

The basic purpose of income security administration is to ensure that people receive the benefits to which they are entitled under the various programs. The administration should make information on programs readily available, provide for simplicity of procedures, ensure fair and prompt decisions, deal with applicants and beneficiaries in a courteous manner, and afford access to appeal from administrative decisions. Since federal, provincial and municipal agencies are involved in a number of different income security programs, continuing efforts must be made to promote co-ordination and efficiency.

### **JURISDICTIONAL ASPECTS AND THE FEDERAL ROLE**

The development of income security programs in Canada has been influenced by a number of factors over the years. One of the most fundamental of these has been the lack of clarity in the constitutional arrangements affecting federal and

provincial jurisdiction. This has had its effect on the structure of social security and has resulted in jurisdictional problems. These constitutional provisions and jurisdictional questions have to be taken into account in considering the objectives described above and the federal role in relation to them.

The federal position on the distribution of powers in this field was set out in 1969 in the Government of Canada's working paper on the constitution entitled: *Income Security and Social Services*. Therefore this important matter is not discussed in any detail here. Proposals put forward in this White Paper are consistent with existing constitutional powers and with federal proposals for the future constitution. An effort has been made to minimize and if possible avoid controversy over jurisdictional questions which would only serve to delay much needed changes.

At the present time federal and provincial governments are involved in the following ways in administering and financing income security programs.

#### *Social Insurance*

Federal	—Unemployment Insurance, Veterans' Pensions, Canada Pension Plan.
Provincial	—Workmen's Compensation, Quebec Pension Plan (comparable to and co-ordinated with the Canada Pension Plan).

#### *Demogrants*

Federal	—Old Age Security, Family Allowances and Youth Allowances.
Provincial	—Quebec Schooling Allowances (involving special financial arrangements with the federal government) and supplementary family allowance programs in Quebec and Newfoundland.

#### *Guaranteed Income*

Federal	—Guaranteed Income Supplement for the aged.
---------	---

#### *Social Assistance*

Federal	—War Veterans' Allowances and social assistance for Indians on reserves and Eskimos.
Provincial	—Provincially administered programs operated by the ten provinces and two territories, but including federal participation through federal-provincial agreements under federal legislation for programs such as the

Canada Assistance Plan, Unemployment Assistance and Blind and Disabled Persons Allowances Acts. (The federal government contributes to the cost of provincial programs; in the case of Quebec, there are special financial arrangements with the federal government).

Having regard to the constitutional situation and jurisdictional problems in Canada, how can the federal government carry out its responsibilities in relation to the two income security objectives set out above?

The development of one comprehensive income security system is not possible under these circumstances. This would be possible in a unitary state. However, in a federation which has already developed a number of programs under different jurisdictions, it is important that the system be co-ordinated where necessary to minimize its complexity and to eliminate any areas of overlap.

These objectives can take on their full dimension only if there is co-operation between federal and provincial governments. The federal government cannot reach these objectives by itself. Nor can the provincial governments by themselves. There are areas where each government must bear responsibility for initiative and action on its own. There

are other areas where co-operative planning and action are indicated.

What is the federal role in working towards these income security objectives? First, the federal government should endeavour to make income security measures for which it is responsible more effective in reducing poverty now and in the future. Second, the federal role involves co-operating with the provinces in their efforts to make income security measures for which they are responsible more effective.

The nature of the federal role with respect to co-operation is affected by very basic jurisdictional questions. Take, for example, social assistance, the most basic of all anti-poverty programs. While the federal contribution to social assistance has been considerable in terms of financial assistance, consultant services, demonstration projects and various co-operative efforts, only a few general conditions have been required of the provinces under federal-provincial agreements with respect to federal law. The federal government faces conflicting views as to its role. On the one hand, there is the suggestion by some that federal sharing should be increased, particularly for low income provinces, and by others, that federal conditions should be more specific and demanding. On the other hand, there is the opposite

suggestion that this type of shared cost program should be discontinued so that there would be no federal involvement with the operation of provincial programs. This would be accomplished by a realignment of financing to replace federal contributions. Some kind of intergovernmental arrangement would be required to ensure that barriers to the mobility of people would not be erected. The implications of these two approaches are different for different provinces and regions. This has been pointed out to illustrate that the federal role in relation to programs operated by the provinces is not a simple one.

The federal role involves co-operating with the provinces in bringing about greater co-ordination, particularly at the points where income security programs overlap. Co-ordination of planning and of policy development has been successfully achieved on some occasions. There are also notable occasions when it has not. It is hoped that this White Paper will afford an opportunity to strengthen efforts at co-ordination of policy and administration.

In summary, the federal government, working towards the social objectives identified above, can act through federal measures that make payments to people and through co-operative efforts with the provinces both with respect to provincial measures and to the co-ordination of federal and provincial efforts.

# THE EXISTING SYSTEM AND ITS DEFICIENCIES

Perhaps the easiest way to come quickly to grips with a system that is now composed of a number of different elements is to arrange these elements in three levels in terms of their function. In this way it is possible to indicate the broad manner in which millions of Canadians are protected by various programs.

## LEVELS OF PROTECTION AND SUPPORT

### *Level One — Income Protection*

This consists of the social insurance programs and related demogrants such as Unemployment Insurance, the Canada and Quebec Pension Plans, Old Age Security, Family Allowances, Youth Allowances, Veterans' Pensions and provincial Workmen's Compensation. All these programs are designed to provide income support to those categories of people who meet certain eligibility requirements, without regard to their current incomes from other sources.

For the past 30 years Unemployment Insurance has provided a large portion of Canadian employees with protection against interruption of earnings due to unemployment. The Canada Pension Plan and its nearly identical counterpart in Quebec cover between them the great majority of Canadians including the self-employed as well as employees. This system provides retirement benefits, protection against disablement, death benefits and benefits for the widows and children of deceased contributors.

Level One contains additional protection along the following lines: Old Age Security — a universal payment or demogrant to all persons age 65 and over, which comes to \$79.58 per month during 1970. Family Allowances — a universal payment or demogrant to all mothers or guardians of children, which stands at \$6 a month for children aged under 10; and \$8 a month for those 10 to 15 years. Quebec provides supplementary family allowances. Youth Allowances — a universal payment of \$10 per month to youths age 16 and 17 upon provision of proof that they are

still receiving their education or are unable to do so because of disability. This federal plan is operative in nine provinces. Quebec has its own counterpart, Schooling Allowances, the forerunner of this program.

Veterans' Pensions are paid to persons who were injured while serving their country, and to the survivors of those who died.

While they are not really a part of the income security system, hospital and medical care insurance plans which now cover most Canadians deserve consideration as part of level one. Costs of hospitalization and medical care are a major cause of precipitating families and individuals into poverty where this type of protection does not exist.

Thus, these various programs provide among themselves certain levels of income below which Canadians under certain circumstances cannot fall. And, naturally, they serve to supplement personal savings, and private pension and insurance arrangements.

Moreover they are particularly germane in their application to the lower and middle income brackets of the population. For instance, the earnings ceiling under the Canada Pension Plan during 1970 is \$5,300 — that is the highest amount upon which the benefits could be calculated. This produces low levels of benefit which are relatively small to the person of affluent means, but can mean the difference between poverty and non-poverty to the person with more limited resources.

### *Level Two — Guaranteed Income*

This is the level at which income support is provided to people whose incomes from other sources fall below designated amounts. Today it contains but one element — the Guaranteed Income Supplement for Old Age Security recipients.

Other persons in need, the disabled, widowed and deserted mothers and their children, and additional categories of people who are long-term unemployed

and unemployables, fall directly from Level One to social assistance at Level Three.

The condition of the aged is substantially better. The Guaranteed Income Supplement for persons receiving Old Age Security amounts to \$31.83 per month maximum in 1970, and is paid upon the basis of an annual declaration of income coincident with the taxation system. This supplement, and OAS itself, are subject to a maximum increase of 2 per cent per year based on the Pension Index which reflects the cost of living. The result is that people aged 65 or over in Canada in 1970 receive a monthly income from all sources of not less than \$111.41 per month. The program, introduced in 1967 as a transitional measure to apply to persons who receive little or no protection from the Canada and Quebec Pension Plans, greatly lessens the dependence of more than 800,000 older people on social assistance. However, GIS under present legislation is limited in that its provisions do not apply to persons born later than the year 1910.

### *Level Three — Social Assistance*

Social assistance is the last resort for the persons whose needs are not adequately met either by their own efforts, by the programs under Levels One and Two, or by a combination of these. As indicated above, about 1.2 million persons are receiving full or partial maintenance under social assistance programs. They are administered separately by each province (which establishes levels of benefits) but are financed 50 per cent by the federal government through the Canada Assistance Plan. Social assistance and services are provided on the basis of a calculation of the needs of the individual or family, a process which requires a detailed investigation on the part of the administering authority.

In addition, certain other low income people are covered by blind persons' allowances and disabled persons' allowances based on a means test. Finally,

there are the War Veterans' Allowances for qualified veterans in need, and federal social assistance to Indians and Eskimos.

In the private sector, of course, a valuable contribution is made by various charitable organizations which often provide shelter, food and clothing, and social services to people in poverty or afflicted by sudden family disaster.

To assess the existing income security system and its deficiencies it is helpful first to review briefly the four income security techniques or instruments of policy that are used. These are identified in Chart II. What is their purpose and what can they achieve?

## THE FOUR INCOME SECURITY TECHNIQUES

### *Social Insurance —*

The rights of individuals to benefits under this technique are linked with previous contributions or earnings or coverage under the program.

Coverage is compulsory except for certain specified exempted employments or occupations. The objective of this type of instrument is to provide benefits to replace part of the loss in the contributor's income arising from different contingencies such as unemployment and old age. Social insurance programs are financed from contributions which are set aside in a special fund kept separate from other government accounts. All benefits are paid in turn from this fund.

The words social and insurance are both important. There is an insurance element in this mechanism whereby risks are permitted to be pooled and a relationship between the benefits and previous earnings, contributions and coverage is maintained.

The social element introduces internal subsidies into the system and distinguishes it from private insurance. For example, this may occur between younger and older contributors under a retirement insurance plan.

Social insurance for short-term protection needs is complementary to social insurance protection for long-term needs. They are administered as separate systems and deal with different contingencies. In both systems contributions are made by people in the labour force. The former system (Unemployment Insurance) is designed to afford protection for people who remain in the labour force but

whose earnings have been temporarily interrupted because of unemployment. The latter system (Canada and Quebec Pension Plans) is concerned with pensions for people who for the most part are out of the labour market and whose loss of income is associated with permanent and prolonged disability, death of breadwinner and old age.

A third type of social insurance system provides for the payment of compensation to workmen in covered occupations for work-connected injuries and diseases. Employers in covered occupations finance the program through contributions to a fund administered by a public body (The Workmen's Compensation Board) which in turn pays benefits due. Benefits paid for disability are expressed as a percent of the average earnings of the injured worker during a short period prior to his injury. Pensions are paid also to the widows and orphans of covered workers who die as the result of an employment injury. Somewhat similar to Workmen's Compensation are Veterans' Pensions. In this instance, the State assumes the employers' liability and undertakes to pay disability and survivors' pensions in relation to service-connected disability and death. Benefits are a form of compensation for loss of some body function or of life.

### *Demogrants or Universal Payments —*

Under this technique benefits are paid to all those in a certain age category, with residence being the only other qualifying condition. Payments are financed either from general revenue or earmarked taxes. In Canada, it has been used for children under 18 (Family and Youth Allowances) and for the elderly 65 and over (Old Age Security). Benefits may or may not be assessed as taxable income.

### *Social Assistance —*

The social assistance technique depends on a test of need (social allowances) or means (blind and disabled persons' allowances) to establish eligibility. Benefits are financed from general tax revenues. It may include the provision of health and welfare services as well as assistance payments. The needs test involves an assessment of individual and family budgetary requirements as

well as available resources to determine the scale of benefits provided. The means test involves an investigation of income and assets; since assistance is provided only up to a predetermined level no account is taken of budgetary need. Under both types of assistance, eligibility is limited by the level of assets.

### *Guaranteed Income —*

This is the name applied to a new type of income-related payments. Under this technique the level of benefit paid is related to the income of the beneficiary. In determining income, the concern is with income received in a given period. Assets are considered only to the extent that income derived from them is counted. Eligibility through an income test is related to the income tax system rather than to the social welfare system. There are a number of methods for providing guaranteed income payments. Two of these are known as *negative income tax* and *social dividends*.

#### *(a) Negative income tax*

Negative income tax involves paying benefits to families and individuals whose incomes fall below prescribed income levels. These levels could either be the income-tax exemption levels or some other minimum income standard.

The benefit payments are calculated to fill all or part of the gap between actual income and the minimum income standard, or the unused tax exemptions to which a non-taxpayer would be entitled if he paid tax.

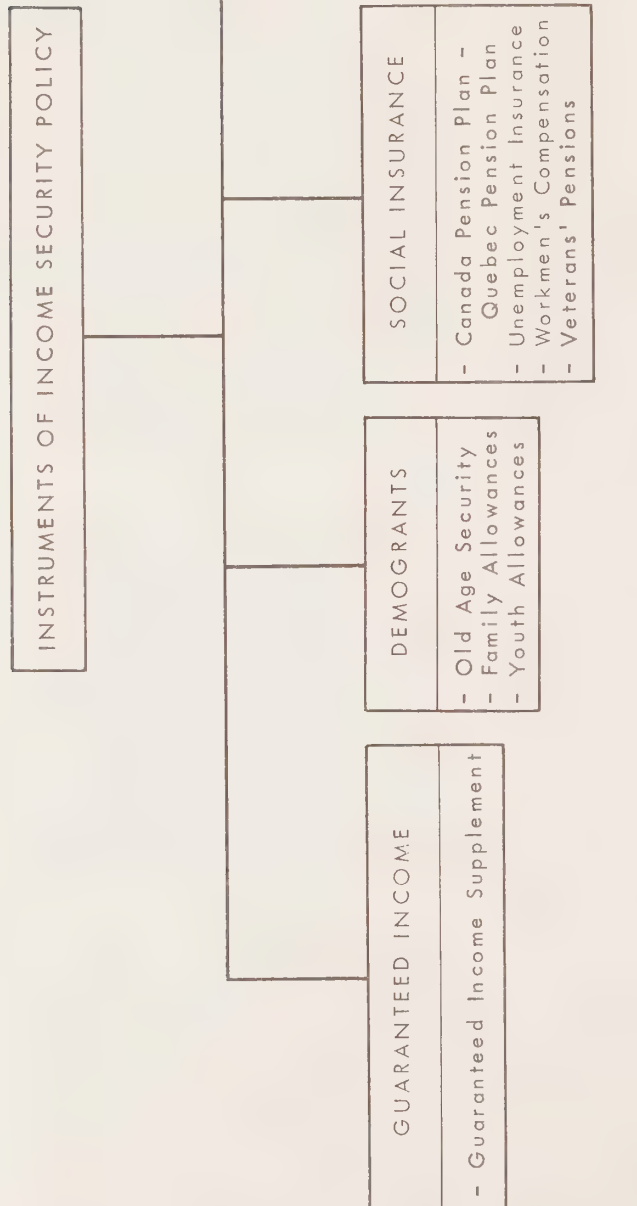
Negative income taxation involves the prior application of an income test to determine eligibility for and the amount of the benefit.

#### *(b) Social dividend*

The social dividend is a flat-rate benefit paid to every eligible person, but recovered in whole or in part from those with incomes above a fixed level.

It may be paid to everyone without reduction, and then recovered through a tax which takes into account the income of the recipient. Or it may be reduced prior to payment using an income test.

CHART II



## EXISTING PROGRAMS AND THEIR MAJOR DEFICIENCIES

It is useful now to review the various income security programs that use these different instruments of policy to ascertain the extent to which these programs are meeting the full potential of the technique being employed and to identify some of the main deficiencies of the programs in relation to the two income security objectives.

### *Social Insurance*

The social insurance approach to income security has considerable acceptance because people are concerned that the possible loss of job, death of breadwinner, disability or other contingency may result in the individual or the family being pushed into poverty. They are concerned, too, about having sufficient income at time of retirement. Under this approach, for contributions made protection is afforded. Those protected prefer to obtain their benefits on the basis of their contributions to the program rather than to receive aid on the basis of a needs test as under social assistance or an income test as under the guaranteed income. Internal subsidies favour some groups, for example, low income and older contributors. Others find the graduated benefits preferable to the flat rate demogrant because there is some general relationship to previous earnings levels.

Social insurance administration is not simple. It requires the maintenance of a large volume of records and the application of benefit formulas that add to the complexity of administration. However, much of this problem has been reduced through the use of computers. While this reduces the magnitude of the administrative problem, contributors and beneficiaries still find it complex. It is often not easy for the applicant to determine how much he or she will receive in benefits.

One of the shortcomings of social insurance is that some people are not covered. Also for various reasons, such as low or intermittent earnings, the level of benefit proves inadequate for a considerable number of those covered. This technique, if used to its full potential in terms of coverage and adequacy of benefit, can prevent many persons and families from falling into poverty but it cannot give sufficient protection to the worker with inadequate earnings.

The two main federal programs that provide short-term benefits and long-term pensions through the social insurance technique are Unemployment Insurance and the Canada Pension Plan. What are some of their major deficiencies?

In the case of Unemployment Insurance, the scope of income security protection available against interruption of earnings for temporary or short-term periods has not been fully utilized. The coverage under the program has been substantial but it has not been comprehensive. Also, the measure has been limited to the main contingency, the interruption of earnings from lack of work. As a result, interruption of earnings because of illness, has been met only in a marginal way and no provision has been made in the case of maternity.

The other main social insurance instrument provides long term protection. The Canada and Quebec Pension Plans have comprehensive coverage of the labour force so that protection is being extended as far as possible. They already cover all the contingencies for which this type of program is designed.

The level of income security protection under these two programs needs to be improved. In the case of Unemployment Insurance the percentage of provision now being paid is criticized as being too low. The same deficiency applies to the levels of benefits under the Canada Pension Plan. While retirement benefits could be higher, the main criticism is the relatively low protection for survivors and the disabled. It is not possible for most such beneficiaries to maintain themselves for long on these benefits. This is particularly serious since disability or widowhood may last for many years before the person has higher benefits available through the Guaranteed Income Supplement at age 65. Under existing benefits levels most of these beneficiaries have to resort to social assistance.

Retirement benefits under the existing Canada Pension Plan will take many years to reach their full potential. There is a ten-year transitional period during which retirement benefits are at reduced levels; for each year as a contributor the beneficiary receives one-tenth of what would be the full benefit payable. Thus, it is not until 1976 that those retiring will begin to receive full benefits. It will be two to three decades from now before the great majority of retired pensioners will be getting full benefits from the program. In the meantime, this will mean heavier

reliance on the Guaranteed Income Supplement.

The contributory earnings ceiling of the Canada Pension Plan has not kept pace with the rapid rise in wages. This has had a depressing effect on the whole benefit structure. Maximum benefit levels are too low to bear a satisfactory relationship to current earnings levels; for example, average industrial wages exceed \$6,400 a year while the earnings ceiling is \$5,300. This is having a serious impact not only on the levels of retirement pensions but also on the levels of survivors' and disability pensions. Future benefits for persons at the ceiling or above will reduce steadily in value in relation to their earnings as the years go by.

The existing provision for the disabled contributor is criticized because the disability pension has been geared to a single person and does not adequately meet the situation where the disabled pensioner has a family. While a benefit is provided for dependent children there is no such provision for his wife. Also, the benefit for a child of a disabled contributor is discontinued when the disabled person reaches age 65.

The 2 per cent limitation on escalation under the Pension Index under the Canada Pension Plan has been criticized because of its effect on pensions already being paid. It should be noted, however, that those now receiving these retirement benefits are obtaining very substantial pensions in relation to the contributions they have made. This arises from the fact that internal subsidies under the plan have heavily favoured those who were near retirement age at the time the plan came into operation.

To be eligible for Unemployment Insurance the applicant or beneficiary must be available for work and be prepared to accept suitable employment. The existing program could be structured so as to provide more intensive efforts in getting beneficiaries back to work through counselling services and the development of a stronger link between unemployment insurance and the various manpower services designed to assist the unemployed to obtain employment.

Both Unemployment Insurance and the Canada Pension Plan include the basic right of appeal and appeals procedures to protect that right. There has been little or no criticism in this area although the

benefit appeals procedures under the Canada Pension Plan could be improved.

There is need for co-ordination between these two social insurance systems and the two public compensation programs — Workmen's Compensation and Veterans' Pensions. Duplication of benefits at overly generous levels is not a problem of any consequence at the moment. However, this is a matter that will have to be dealt with for the years ahead. If, for example, survivors and disability pensions under the Canada Pension Plan are raised, the problem takes on added importance.

An assessment of social insurance as an instrument of policy indicates that it does provide an acceptable means of providing social protection for a large sector of the population to supplement their private provision for a wide range of contingencies: unemployment, sickness, maternity, disability, death of bread-winner and old age. Used to its full potential this technique can prevent many persons and families from falling into poverty. Even with comprehensive coverage, internal subsidies to meet social objectives, and improved benefit levels the social insurance technique cannot aid those who are not covered or adequately assist those who have low earnings. The social insurance technique requires back-up from social assistance or from a combination of guaranteed income and social assistance.

### Demogrants or Universal Payments

The demogrant or universal payment is an acceptable approach to income security insofar as most beneficiaries are concerned because conditions of eligibility involved are simple and require only the establishment of facts such as age and residence. The equity is appealing; everyone is treated alike. Benefits are received, without question, as of right. The administration of the demogrant or universal payment is relatively simple and inexpensive.

This is a high cost technique because the same benefits are paid to people with high incomes as to those with low incomes. For any given level of allocation of resources for income security the demogrant is a more inefficient anti-poverty tool than the social assistance or guaranteed income techniques.

The main criticism of Family Allowances and Old Age Security has been twofold. On the one hand, the benefits are considered to be too low and, on the other, the programs are said to be too

costly having regard to the pressing needs of low-income families and elderly people. What is the situation concerning costliness? In the fiscal year 1969-70, \$2.2 billion was paid out in old age security pensions and family and youth allowances. This represented 50.5 per cent of all income security payments. An additional \$1 a month under family allowances would add an \$82 million expenditure. An additional \$10 a month under old age security would add a \$206 million expenditure.

Having in mind the two income security objectives and the priority needed for those now in poverty, some basic questions need to be considered. Is the demogrant or universal payment too expensive to be extended and developed? Are there more pressing demands on funds available in the income security system? Should these demogrants be converted to guaranteed income programs? These possibilities will be considered in Chapter 6, *Alternative Approaches*.

### Guaranteed Income

The guaranteed income technique can be approached either as a basic provision which would replace social insurance and demogrants or be used in combination with them. This discussion at this stage relates to some general observations about the approach and some specific comments on deficiencies that exist in the Guaranteed Income Supplement for the aged, the one instance where the technique has been used.

In terms of the most efficient allocation of a given level of financial resources to meet individual needs of persons who have little or no income, the guaranteed income technique is more effective than the demogrant and social insurance techniques but less effective than social assistance. In terms of acceptability to the recipient it is better received than social assistance but less acceptable than the demogrant or social insurance. In the case of social insurance, the receipt of a benefit on the basis of previous contributions seems to give this technique a special status. In comparison to social assistance, the guaranteed income is much preferred because it avoids detailed investigation into personal matters of budgetary needs and how money is to be spent. Income can be assessed in a much more impersonal way for the majority of cases.

The effect on incentives, administrative problems and the absence of any

relationship between income payments and social services for persons in need are among a number of questions that are raised in connection with this approach and discussed in the next chapter.

The main criticism of the Guaranteed Income Supplement for the aged is that the supplement is too low where this is the only source of income for beneficiaries. Closely related to this is the difficulty faced by single old people and married pensioners living alone because they receive only half the amount that is paid to pensioner couples living together.

There has been criticism, too, because the GIS program is only an interim measure for those who could not be provided with full protection under the Canada and Quebec Pension Plans. It is suggested that the guaranteed income payment should be recognized as a permanent feature for old age income security.

The experience with the guaranteed income technique under GIS has revealed a number of shortcomings that need to be corrected. These include the question of overpayment recoveries, the treatment of married couples living apart either voluntarily or involuntarily, the limitation on the extent to which the option to retire can be used, and the need for a special option for the retiring spouse not yet a pensioner who has been working in the past year. More details on these shortcomings are contained in Appendix I.

Finally, there is criticism of the 2 per cent limit on the automatic escalation of the supplement in line with increases in the cost of living. This raises the question of whether benefits should be adjusted periodically by legislative action or through automatic escalation. The policy followed to date has been to provide automatic escalation for what might be regarded as modest price increases, leaving for legislative change necessary adjustments in response to abnormally large price increases.

### Social Assistance

Social assistance is the traditional approach for dealing with poverty. It is the least costly method of meeting the individual needs of each beneficiary. For a given allocation of resources directed towards income security it can do the most for those who have little or no other income to meet their basic needs. At the same time, it is the least acceptable method to recipients. The stigma of poor relief and the dole still lingers and is often

reinforced by humiliating procedures and policies, the insufficiency of assistance available and the fear of arbitrary denial of benefits, as well as community attitudes. In social assistance where individual need must be determined and social services may be required also, the administrative process is much more difficult and costly than under the other techniques.

Assistance based on a needs test is the main vehicle through which needy Canadians are aided both with respect to income payments and social services. There are some deficiencies in the federal government's program, the Canada Assistance Plan, through which it gives support to the provincial programs, but the main deficiencies relate to the limitations of the social assistance technique itself and to the way in which social assistance is provided under provincial and local programs.

Sometimes more is expected of this approach than is possible for it to achieve. Concern about poverty today extends to workers who are normally employed but receive low wages. These workers and their families are sometimes referred to as the working poor. Within this low income group adequate minimum wage legislation is helpful but only reaches those who would otherwise earn less than the minimum. Low cost and low rental housing can assist. Hospital and medical care insurance are helpful. Payments for children, whether through a demogrant such as Family Allowances, or through a guaranteed income payment such as an income related family allowance program, can help those workers who have families with children. Social assistance is often criticized for not reaching this group but in fact it is limited in the extent to which it can help low income workers.

Criticisms of the federal program have been of two types. One is that the federal law does not lay down more definite and detailed conditions with respect to matters such as the nature of the right to assistance, the adequacy of assistance and administrative and appeals procedures. The other, which is made by some of the provinces, is that higher federal sharing should be provided in relation to higher rates of dependency including unemployment and in relation to higher in-than out-migration. Other concerns relate to the equity of sharing among provinces as it is applied to institutional care.

Criticisms of provincial and local assistance are many. In some jurisdictions they apply, in others they do not. This brief sketch can only touch on some of the major inadequacies of the assistance system without attributing them to any particular province or community.

Many people on assistance have little knowledge about their entitlement under the law. Information about assistance programs is often meagre. Applicants and recipients often have difficulty in finding out the nature of the aid they may receive. Many people who could clearly establish their need do not get it. Quite often budgetary limitations force administrators to use administrative means to ration funds available and cut down on needed benefits. Many people genuinely in need do not get enough.

The way in which recipients are dealt with is often humiliating to them. Insufficient effort has been made to simplify administrative procedures and to ensure that clients are treated fairly and with dignity. Progress in developing adequate appeals machinery, including notification of applicants and beneficiaries of their rights in this regard, has been very slow.

Generally speaking, social assistance has not been provided in a way that encourages self-support. At present, social assistance is mainly a program for the non-employed. Unwillingness to subsidize low-wage employment prevents social assistance plans from helping those who work full-time at very low pay. Even the part-time employee often fares badly under assistance. Since benefits are often reduced by the amount of any part-time earnings, there is no financial incentive to work. Some method could be devised to allow poor people on assistance to increase their incomes by doing part-time work. Portions of earned income could be exempted rather than reducing assistance one dollar for every dollar earned. More effective utilization of a whole range of programs, including counselling, vocational rehabilitation, work activity projects, retraining, placement services and job opportunity measures is needed to get recipients off assistance.

#### POSSIBILITIES FOR CHANGE

This brief analysis has pointed out strengths and weaknesses of techniques and programs in the existing social security structure. A number of different possibilities for change are apparent.

One basic decision is whether or not the income security system should be replaced by a guaranteed income system. An alternative to this possibility would be to develop the existing system in a way that uses all the instruments of policy but in a more effective combination and in a manner that more fully develops the potential of some of the programs employing these different techniques. If this course is followed what shift in emphasis and priorities is required in the income security system? What program changes are needed?

### REPLACE SYSTEM WITH GUARANTEED INCOME

The many defects that are apparent in the existing programs lead to a basic question. Why not do away with all these programs and introduce in their place one overall guaranteed income program to provide all persons in poverty with a basic minimum income? Most of the cost of a guaranteed income program, it is argued, could then be met by monies saved under the abandoned programs.

Is it better to use a combination of income security techniques to reach the basic objectives, or to scrap them all in favour of one guaranteed income program? Would it really be possible to abandon the existing programs, or are there some which could not be abandoned? If they could be terminated, is a guaranteed income for all really feasible?

### Elimination of Existing Programs - Is it Practical?

It is frequently assumed that the guaranteed income could easily replace the present social security system. This may be possible in the case of programs designed primarily for low income people. But many of the existing programs were designed only in part as anti-poverty programs. They have additional roles of social importance. They provide compensation and insurance protection for all the people against certain social risks. Can these programs actually be abandoned?

### Unemployment Insurance

In the case of a short-term benefit such as Unemployment Insurance, the removal of the benefit could cause severe hardship. In our society today a large number of people have very little in the way of a cushion if their earnings are suddenly interrupted. Many are paying for their home and their car on a monthly basis. If their earnings are cut off some

face difficulty immediately while some will suffer serious economic hardship before many weeks or months have passed. They may encounter severe economic deprivation even though from general appearances the situation may not look as serious as it is. Unemployment insurance is designed to aid in meeting this problem by replacing wages lost during unemployment; it is payable without regard to the recipient's income.

For many of course, these benefits are the difference between financial hardship and outright poverty. Workers and their families still need short-term income support when unemployed, even though their annual incomes may be above levels that might be guaranteed.

### Veterans' Pensions and Workmen's Compensation

A special situation exists in the case of Veterans' Pensions and Workmen's Compensation, which are compensation programs designed to provide people with awards for damages they have suffered while in the service of someone else. In the case of Workmen's Compensation the workers have given up the right to sue the employer for damages. In the case of Veterans' Pensions a very special relationship exists where the individual has served his country and in return was given assurance that in case of disability or death, compensation would be paid. Many of those who receive Workmen's Compensation or Veterans' Pensions for loss of a function, e.g. a loss of a limb, are working.

A relationship that is almost a contractual one has developed under these programs, and it could not easily be terminated. Society cannot really expect people who were entitled to compensation under these programs to give up the income they are now receiving as a result of some work-connected or service-connected disability or death, to

help finance a guaranteed income system for the rest of the population.

### Demogrants—Old Age Security and Family Allowances

These universal programs provide equality of treatment for all but tend to be weak in relation to anti-poverty objectives. It is impossible to finance benefits high enough to meet the needs of poor people and still give the same amount of benefit to well-off people. The modest sums payable under Family and Youth Allowances tend to be of greatest value for families of low income workers, social assistance and unemployment insurance beneficiaries with children and exceptionally large families.

Yet it would not be easy simply to scrap these programs. Many people have tailored their retirement incomes and made their retirement plans in the expectation that the Old Age Security pension would be paid them from age 65 on. This program has almost the nature of a separate social contract between the state and its citizens. It has been financed in part since 1952 by a highly visible earmarked personal income tax. It provides the basis for the retirement plans of almost all Canadians regardless of income levels. Private pension arrangements, and the Canada and Quebec Pension Plans, have built benefit structures on the assumption that this payment will be made.

The Family and Youth Allowance programs are not crucial for many families because the benefits are small in relation to their incomes. These programs might be terminated if they were to be replaced either by a guaranteed income for all or at least a guaranteed income plan for families.

### Social Assistance

The extent to which social assistance could be reduced in favour of one guaranteed income program depends on

the level of income to be guaranteed. Certainly the assistance programs would shrink. But if one income level is selected for the whole country, it would be too costly to set it high enough to take care of every individual situation. There would remain people in need who would require assistance and services in special circumstances. Supplementary social assistance would still be necessary. Its scope would depend on the level of the guaranteed income payment.

### **Old Age, Survivors' and Disability Insurance**

The Canada Pension Plan provides income support to persons in all income ranges in the event of disability, retirement or loss of breadwinner. Many of these people would make no private provisions to replace lost incomes in these eventualities if the Canada Pension Plan were discontinued.

In the years ahead old age, survivors' and disability insurance benefits under the Canada and Quebec Pension Plans together with private provision should keep a large proportion of the beneficiaries out of poverty and remove the possibility of their dependence on social assistance. It seems unlikely that most contributors would want to give up this protection in return for some other income guarantee that would be based on an income test.

The Canada Pension Plan took a number of years to work out and negotiate with the provinces. The program cannot be changed in any significant way without substantial consent by the provinces. There appears little possibility that there would be consensus on the part of the contributors or the provinces for a move to terminate or phase out such a program.

In summary then, present and future beneficiaries under Unemployment Insurance, Old Age Security, the Canada Pension Plan, Veterans' Pensions, and Workmen's Compensation who are above the poverty line would still expect support from these programs, even if a guaranteed income plan provided for low-income people. Out of all the existing programs, only family allowances could be made selective—either under a universal guaranteed income program or in

a revised family allowance system—and still enjoy some measure of acceptability. Even at that, there will be many who disagree with such a view.

If the existing programs—other than family allowances and some portion of social assistance—cannot be dropped in favour of one overall guaranteed income plan, the question arises whether the guaranteed income approach can be used together with the other techniques to give more help to poor people. Could it be integrated in some way with the existing plans?

### **Problems of Guaranteed Income Approach**

It would be possible to introduce a guaranteed income plan for all, and to integrate it with those existing plans that could not be eliminated. One way of doing this would be to reduce the amount of any guaranteed income payment due to an individual or a family by the amount they are paid in benefits under the other continuing income security plans. There would, however, be a number of problems involved in applying the guaranteed income technique to everyone.

#### **Incentive to Work**

The major criticism of the guaranteed income approach concerns its anticipated impact on the incentive to work. If the program is designed to bring people up to some agreed income level, undoubtedly there will be people just above that level who will ask themselves, "why work"?

If, to avoid making benefits more attractive than working, the guaranteed income level is set below the level of poverty, or if only a portion of the gap between a family's income and the poverty level is closed by the program, then it will be less effective in achieving the income support objective. Most of the people covered will still not have enough to live on and will need social assistance supplementation. The plan must pay enough to keep the average poor person well above the subsistence level. Otherwise, it will be guaranteed poverty.

The problem of work incentives is not a serious one for people who are out of the labour force. They are not expected to work and therefore cannot be cri-

ticized for failing to earn their own living. But the question of work incentives is a significant problem in the case of those who are expected to earn their own living. The impact of a guaranteed income plan on work motivation among people who can work is not at all clear.

If the benefit is relatively low, as many have proposed, the question of incentives may not be important. But if the payment is supposed to bring the person or family up to an income level where they can live in health and decency, the incentive problem becomes an extremely important one.

An overall guaranteed income program for the whole population that is worthy of consideration is one that offers a substantial level of benefit to people who are normally in the labour market. Therefore a great deal of further study and investigation, like the experiments now under way in New Jersey and Seattle in the United States, is needed to find out what effects such a program would have on peoples' motivation, on their incentives to work and to save. Until these questions are answered, the fear of its impact on productivity will be the main deterrent to the introduction of a general overall guaranteed income plan. The federal government hopes that in collaboration with some of the provincial governments it will be possible to carry out studies on this and other important questions related to the application of the guaranteed income approach.

One way to lessen the difficulty is to set the benefits at a reasonable level and to build a work incentive into the plan. This means paying the guaranteed income benefit to people in low-income jobs, but taking it away from them on the basis of, say, one dollar taken for every two dollars earned or some other recovery formula. Thus a man still makes money, though in diminished amounts, by working. He can lift himself far enough above the poverty line to provide for a few welcome extras in life. But this feature raises the cost of the program substantially.

#### **Administration**

Another important aspect inherent in the guaranteed income approach is the problem of administering such a pro-

gram. If the people covered are those who are out of the labour market, like the aged, and if the payment being made is a supplement and relatively small, the administrative problems are not great.

When the guaranteed income payment is applicable to those who are normally in the labour force, the complexity of administration, including difficulties in the reporting and verification of incomes, is greatly increased.

There is also the question of stability of income. In the case of people who are normally not in the labour force their income tends to be low and stable. In the case of people who are normally in the labour force there is a large group whose incomes fluctuate as they go in and out of employment many times during the year. This increases the difficulty of getting payments to the person promptly in line with his current income needs, without running the risk of making over-payments. If the guaranteed income payment is relatively low and not the only source of income, this problem is not always as serious from the point of view of the beneficiary as it is where the guaranteed income payment is the whole or main source of support one week but not the next.

### Social Services

It is important to remember that a guaranteed income plan is only an income support program. It is not a replacement for social services. Many of the social problems of individuals and families may be helped, but they will not be solved, by improved income support. Health insurance programs and other service programs will still be needed to meet those requirements of the population that are not covered through income support measures.

Indeed, one of the criticisms that is quite often levelled at the guaranteed income is the fact that it does not relate income maintenance to social services in the provision it makes for needy people. When a person applies for assistance and a needs test is carried out, it may reveal that a combination of cash benefits and social services is more effective than cash benefits alone. Social assistance recipients may be provided with health and welfare services as well as

cash benefits. These services can have advantages of preventive and rehabilitative character while meeting basic needs of the individual and the family. Efforts to make eligibility under the guaranteed income simple and impersonal by relating it to the tax mechanism, divorce the administration of the cash payment from social services.

There are those who argue the other side of the case, that it is better to have cash benefits and services administered separately. It is suggested that the majority of low income people do not need supporting social services and should not be dealt with as though they have personal or family problems. In either case, there is agreement that some means will still be needed to ensure that low income people obtain necessary health, welfare and rehabilitation services.

### Costs of a Guaranteed Income Program

In addition to the questions of administrative feasibility and impact on work incentives, there is another basic question related to the guaranteed income concept. What would a guaranteed income plan cost? Is it true that it might be financed simply by redirecting the \$4½ billion now being spent on income security by federal and provincial governments?

The cost would depend on the levels of income that are to be guaranteed. It depends also on the nature of any work incentive factor that might be built into the plan.

To illustrate this point, suppose that a one-program guaranteed income plan were to be introduced, guaranteeing incomes at the following levels which were used by the Economic Council in its brief to the Senate Poverty Committee:

Size of Family	Guaranteed Income Levels \$
single persons	1,800
2 person family	3,000
3 person family	3,600
4 person family	4,200
5 or more persons	4,800

If these were the income levels to be guaranteed, what would the program cost? The following estimate has been made for 1971. Gross costs are those that

would be incurred in the absence of any other income support programs.

The work incentive provision in this example entails a reduction of total benefits at a rate of 50 cents out of every \$1 of income from other sources. It might be argued that a rate of 75 cents out of every \$1 would be more realistic and less expensive. But it would seem that an effective rate of taxation of 75 cents on the dollar for outside income, in addition to the normally applicable personal income tax rate, would substantially weaken the incentive to work.

**ESTIMATED GROSS COSTS: \$5 billion**

There are those who would say the income levels should be set at lower amounts than those used in this illustration. Suppose that the following levels of income were selected:

Size of Family	Guaranteed Income Levels \$
single persons	1,600
2 person family	3,000
3 person family	3,300
4 person family	3,600
5 or more persons	3,900

If these were the levels to be guaranteed, the program costs would be considerably lower than the first estimate given.

**ESTIMATED GROSS COSTS: \$3.8 billion**

Of course, these are gross costs. The net costs would be considerably lower since savings would arise from the elimination of certain programs and the integration of the guaranteed income plan with others that would continue to operate.

Estimates indicate that about \$1.4 billion could be saved by eliminating programs like Family and Youth Allowances the Guaranteed Income Supplement, War Veterans' Allowances, and part of the Canada Assistance Plan.

It is difficult to determine how much of the other existing plans' expenditures are paid to low-income people. Between \$1 and \$1.6 billion might be paid under all the continuing programs to people who would otherwise qualify for the guaranteed income.

The gross 1971 costs of a guaranteed income plan would therefore be reduced by an amount falling somewhere between \$2.4 and \$3 billion.

Applying a reduction of between \$2.4 and \$3 billion to the two figures given as

the probable gross costs of a guaranteed income program — \$5 and \$3.8 billion — yields two estimates of net costs. If the higher income levels (\$1,800, \$3,000, \$3,600, etc.) were the ones to be guaranteed, the extra costs would lie somewhere between \$2 and \$2.6 billion. If the lower levels were guaranteed (\$1,600, \$3,000, \$3,300, etc.), the extra costs would lie between \$800 million and \$1.4 billion.

A guaranteed income program that provides an adequate income without removing the basic incentive to work can thus be seen to be very costly. If, in order to reduce costs, inadequate income levels are guaranteed or insufficient incentives to work are provided, then the program will fail to achieve its basic purpose.

A number of factors must be considered before any decision could be taken to expand income security expenditures by the amounts that would be entailed in such a proposal. These are the factors which constrain any government in developing a new income support program. One is the need to strike an acceptable balance between the goals of economic growth and greater equity in the distribution of income. Less money would be available for stimulating economic growth, and employment, and at the same time tax increases would raise costs for Canadian producers, thus weakening their competitive position. A second is the need to achieve a proper balance between public and private investment. A third factor is the effect of such a proposal on price stability through its impact either on tax revenues or on budget deficits. There are serious limitations on any further tax increases that could be made in the next few years.

### Other Problems

One factor must be borne in mind when considering a proposal that would raise the incomes of people who are not working to levels close to those of people who are. If benefits are geared to a level of adequacy for those who have no other income and no benefits are paid to workers earning low incomes then there could be deep resentment in the population, particularly among low-income workers.

Some workers now employed full-time earn incomes below what is needed to permit them to live at an acceptable standard of living. If guaranteed income payments supplement their incomes through a tax-supported program, then pressure to raise wage levels will be taken

off private industry. Governments not involved in the guaranteed income plan would feel less compelled to improve minimum wage rates. In this event, the income security program could gradually be drawn into subsidizing low wage levels.

There are, then, a number of problems inherent in the guaranteed income approach which limit its effectiveness as an income security measure even when it is integrated with other existing programs. If it is restricted in its application to those people not in the labour force it could be reasonably successful. The Guaranteed Income Supplement for aged persons has worked well, and the principle might be extended to other categories of people who are not expected to earn their own living.

In addition, the principle could be applied to the provision of family allowances. Families with dependent children could be guaranteed a benefit for each child based on the level of family income. Since the level of benefit would be relatively low in relation to earnings from employment, and since it would be paid whether or not the low-income breadwinner is working, it would avoid the problem of work incentives that accompanies a much higher guaranteed minimum income payment.

Much more information is needed on questions of incentives and administration before a general guaranteed income program could be adopted covering all people in the labour force.

### REDIRECT EMPHASIS OF SYSTEM

One overall guaranteed annual income program is obviously not the answer to the defects in existing programs. It cannot operate as a single instrument of income security policy. Several other programs still have important functions to perform and some involve obligations of a contractual nature. Social insurance programs like Unemployment Insurance, Workmen's Compensation, and the Canada Pension Plan would still be needed. The demogrant program for old people — Old Age Security — would continue. Hospital and medical care insurance would remain unchanged. And there is still an important role for social assistance.

The guaranteed income approach can be applied successfully as an anti-poverty measure for people not in the labour force, such as the aged and the disabled. It can be used to provide family benefits by converting a universal demogrant like

Family Allowances into a selective program, and paying benefits to low-income families, whether in the labour force or not.

The best approach for overcoming deficiencies of the existing system at this time does not lie in the direction of dismantling the system in favour of one, overall guaranteed income program. The best approach is to revise each of the four instruments of income security policy, to redirect their emphasis and scope, and to seek the combination that will best meet the basic income security objectives.

But what should that combination be? Where should the emphasis lie? Which combination of the four approaches is most likely to overcome the weaknesses of the system that have been identified? These questions can best be answered by examining each of the four instruments in turn.

### EXISTING SYSTEM — A SHIFT IN PRIORITIES

#### Demogrants

Despite outlays of more than \$2.2 billion on demogrant programs in 1969-70, these programs have not solved the poverty problem for the beneficiaries of the programs. The flat-rate benefits they provide are not high enough to eliminate poverty for those with low incomes. To raise the benefits for all to a level that provides a decent income for those who are poor would be far too expensive.

The aim of income security policy at this time must be to reduce the emphasis on demogrants. The Family and Youth Allowance Programs could be made much more effective by making them selective. Benefits now paid to higher income families who do not need income support could be redirected to lower-income families. Benefit levels for low-income families could be increased, thus supplementing family income from wages, unemployment insurance, or social assistance according to the number of children in the family.

The Old Age Security program might also be made selective by restricting it to low-income persons and couples. However, there would not be significant savings from such an approach, since only about 11 per cent of single persons over 65 have incomes of more than \$4,000, and only about 18 per cent of married

persons over 65 have incomes of more than \$6,500. The Old Age Security pension is already selective to a degree in that pensions are partly recovered from people with other sources of income through the income tax, since pensions are taxable income.

Many people have planned their retirement on the assumption that they would get Old Age Security at age 65; to remove this benefit would be disruptive and cause hardship. Earmarked taxes have been collected from people since 1952 to finance this program, establishing an expectation and a right to the pension.

This flat-rate pension forms the basis on which the benefits of the Canada and Quebec Pension Plans were built; it could not now be withdrawn without forcing drastic adjustments in the levels of retirement benefits under those plans.

In these circumstances, action to make this program selective would be hard to justify. On the other hand, steps could be taken to adjust the balance of this program in relation to the total provision of income security for the aged. By removing escalation from the basic flat-rate pension over the next few years, higher Guaranteed Income Supplement payments can be financed.

### **Guaranteed Income**

Although the guaranteed income approach was found to have limitations as the sole instrument of income security policy, nonetheless it has an important role when combined with other approaches. It provides the most direct way of alleviating poverty without loss of dignity and self-respect.

This approach could be employed in those areas where incentive and administrative problems are not serious. It could be adopted as a permanent instrument of policy, to be used in combination with and as a supplement to the other income security programs. It is eminently suitable for people who are not in the labour force. The existing Guaranteed Income Supplement program for the aged should be improved and made more effective as an anti-poverty instrument. The guaranteed income technique should be applied to the family and youth allow-

ance plans in order to convert them from universal to selective programs.

### **Social Insurance**

Existing social insurance programs in Canada are providing considerable protection to members of the labour force and their families. About \$1 billion was paid in social insurance benefits in 1969-70, representing about 23 per cent of all income security expenditures. The amount of the retirement pension under the Canada and Quebec Pensions Plans is increasing each year as the plans mature.

Much more adequate protection can be provided if existing programs are extended and improved. The social insurance system should be developed to extend and improve protection against the temporary loss of earning power due to unemployment, sickness or childbirth and against permanent loss of earnings due to age, disability or death of the breadwinner. Benefits from these programs together with income from private sources should be sufficient to meet the needs of the majority of workers and their families. Supplementation through social assistance and guaranteed income measures should be expected to meet income requirements where social insurance together with other income proves insufficient.

### **Social Assistance**

The social assistance approach has certain advantages which will ensure it a continuing place in the income security system. There will be people who cannot qualify for social insurance. Social assistance is therefore the sole source of income support available to them.

A uniform nation-wide benefit set at a level to meet average need will not be enough to meet the income requirements of people with greater-than-average needs. A benefit based on previous earnings will not be enough to meet the needs of those contributors who have had low earnings. Supplementation will be required in both cases. These special needs can be identified only on the basis of a test that takes into account individual budgetary requirements and resources. This can be provided only under social assistance.

Social assistance can be greatly improved to play its role in the income

security system more effectively. Many of the existing defects can be overcome. The provinces must be the agents of change, but the federal government can assist the process.

Even though many weaknesses can be corrected, social assistance will probably remain the least acceptable type of income security payment. Because of this, income security policy should try to minimize the extent to which social assistance is used. Through the development of the guaranteed income and social insurance programs, reliance on social assistance will be gradually reduced.

### **Changes Indicated**

The results of this review are clear.

It becomes apparent that important changes and new initiatives are needed. Areas for necessary action can be clearly defined. The existing system can be modified in several important respects, and intensified and extended in others, to become a much more effective instrument in pursuit of the basic objectives. These modifications and extensions can perhaps best be explained by looking at the different kinds of people for whom the programs were designed.

### **People Not in the Labour Force**

People who are no longer in the labour force — or were never in it — have special income security needs because they receive no earnings from work. In this group are the aged and the permanently disabled, and women who were widowed at an age when it was very difficult to find work. In general it is assumed that these people cannot work, or could only find jobs in a very unusual employment situation.

For these people the guaranteed income is the best approach. The existing Guaranteed Income Supplement for those born before 1911 should be made a permanent program, and the amount of its benefits should be brought up to a more realistic level. This program could be regarded as the prototype for a guaranteed income for other people who are no longer in the labour force.

Guaranteed income must be recognized as a program designed to supplement any private arrangements that people were able to make for themselves

while working as well as income from other social insurance benefits.

Protection for these people under social insurance should also be strengthened. Improvements are required in the benefits available from the Canada and Quebec Pension Plans during retirement, or severe and prolonged disability, and following the death of the breadwinner.

There will still be people who are not covered by social insurance or the guaranteed income benefit. For them social assistance will be of vital importance. And for those with special needs beyond those met by social insurance and the guaranteed income, social assistance will also be required. Efforts must therefore be made to work with the provinces towards an improved social assistance system.

### **People in the Labour Force**

People who can work and are in the labour force nonetheless need the protection of income security measures under certain circumstances. Even though they are employable, they may find their earnings cut off because of temporary unemployment or illness or maternity. Or they may suffer from long-term unemployment or underemployment.

The main thrust of government policy for these people is to aid the private sector by measures which will encourage a high level of employment at adequate wages. Economic and fiscal policies have this as a primary objective. The regional economic expansion program has been aiding in the development of private industry so as to create new jobs. The

manpower program has been helping to retrain workers and to relocate them in areas where there is work. The new minimum wage law is aimed at securing sufficient wages to make workers self-supporting.

Despite these measures, there will be periods of unemployment when workers will need income security protection. It is proposed that Unemployment Insurance be improved in a number of ways. Coverage would be extended to workers now denied protection. Benefits would be paid for interruption of earnings due to sickness or pregnancy. And the level of benefits would be raised considerably.

For the long-term unemployed whose insurance benefits have expired, and for the underemployed who cannot claim unemployment insurance, social assistance is necessary. Improvements are needed to assist these people to become gainfully employed again.

### **People with Dependent Children**

There is another group of people who may be in or out of the labour force, but who need special help. These are low-income families with young children to support. They may be regularly employed people whose wages are too low to support their families adequately. They may be widows or deserted wives with young children in their care.

Many mothers with young children could probably become self-supporting if there were day care centres where they could leave their children, or if they received enough income support to pay for supervision of their children. Other-

wise they are dependent on the income security system.

The minimum wage structure and unemployment insurance do not take into account family size, and therefore cannot compensate for the number of children in the family. Social assistance plans do allow higher benefits for larger families, but this creates a work disincentive for the low-income breadwinner who has a large family. There is no point in working if the assistance payment is higher than a worker can earn.

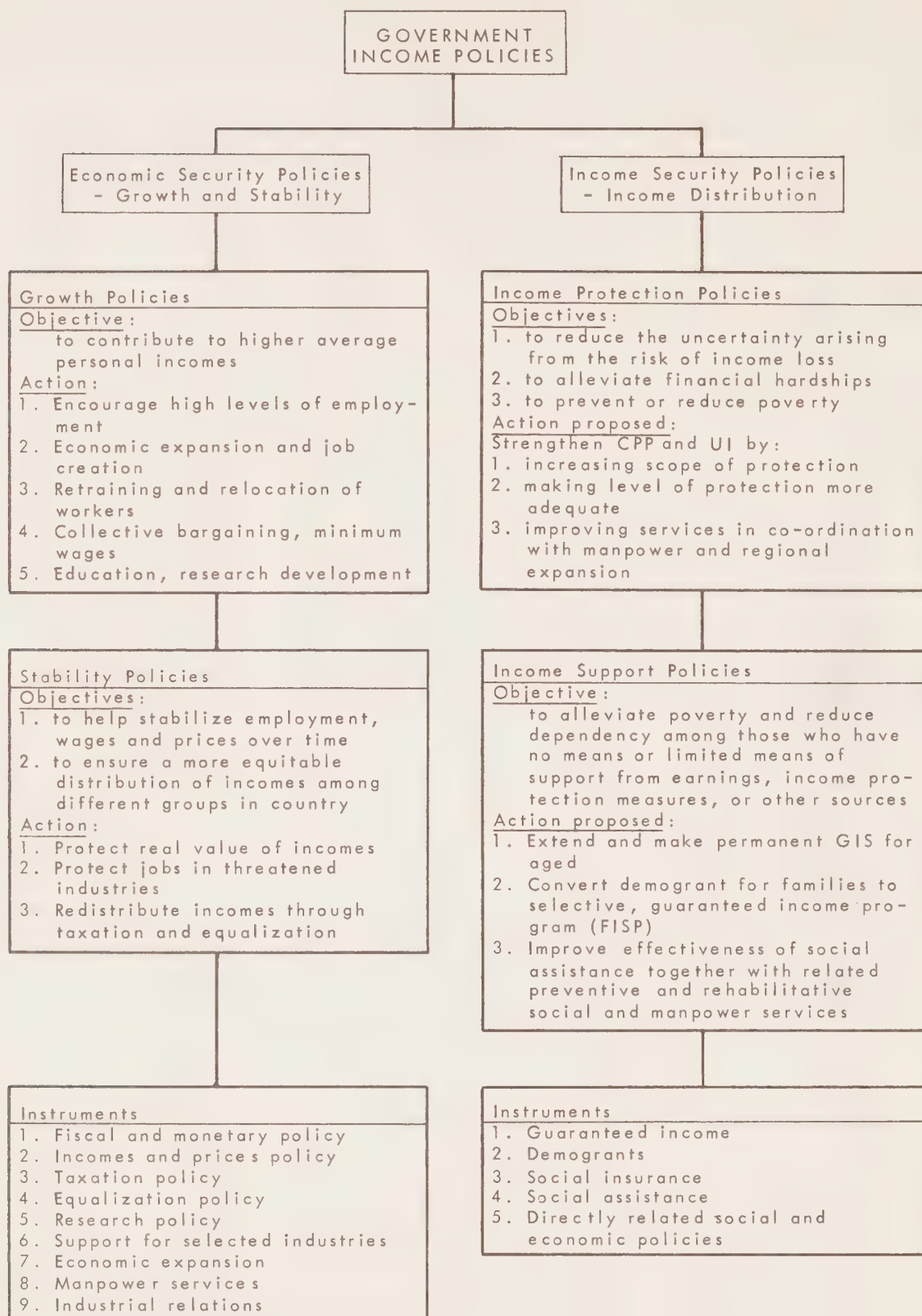
For all these categories of people, the Family Allowances program holds the answer. But with the demogrant, considerable sums are paid to parents who can get along without it. At the same time, the needs of other lower income families cannot be adequately met at existing benefit levels. These considerations, together with the substantially higher costs involved in raising benefits by even a modest amount under the demogrant program, lead to the conclusion that the existing Family Allowances scheme should be converted into a selective Family Income Security Plan.

These represent the logical changes in existing programs for people in and out of the labour force, and for parents with dependent children.

### **Objectives and Proposals in Summary**

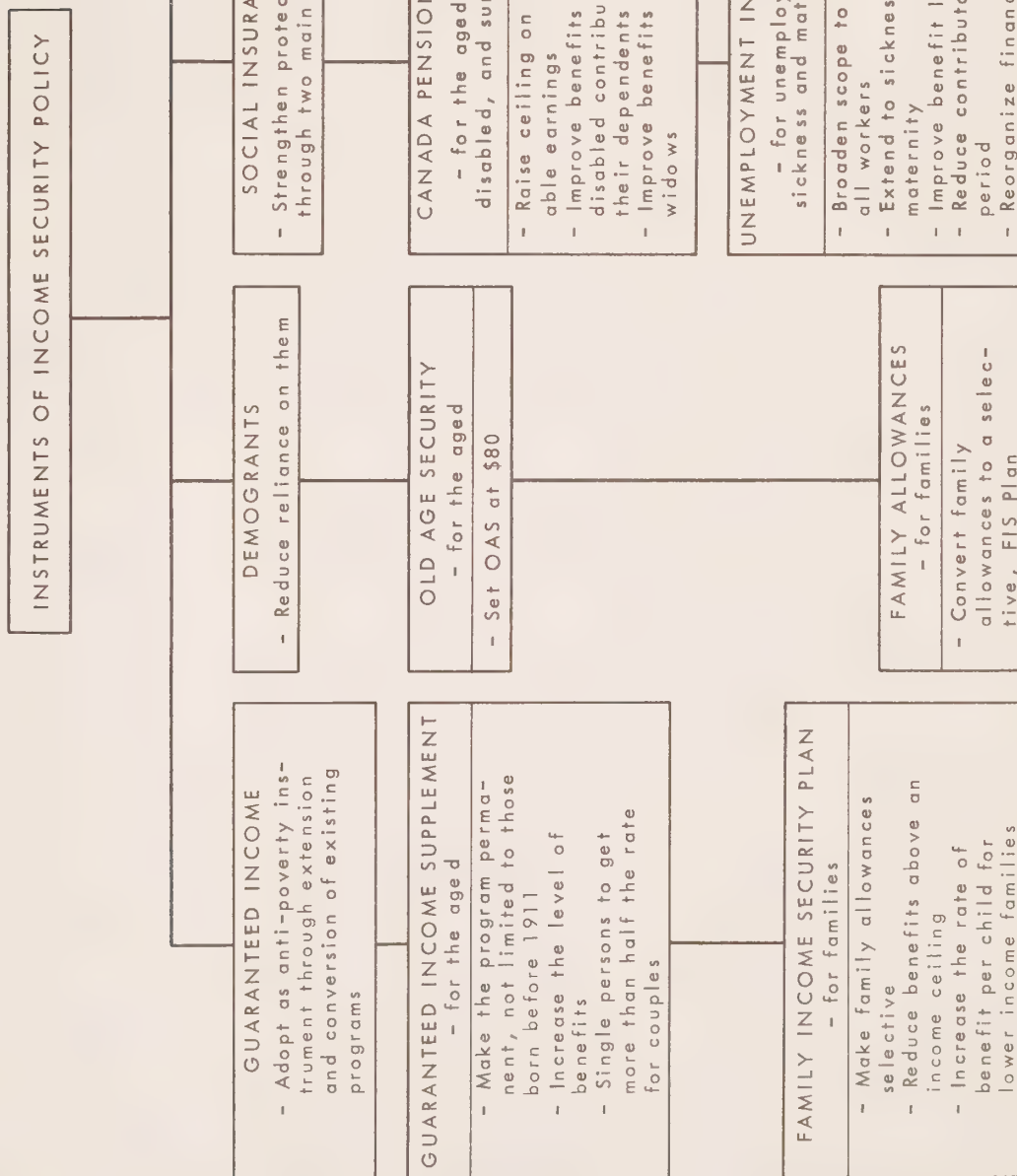
The action proposed as it relates to the objectives for income protection and income support policies is set out in summary fashion in Chart III. The specific changes which are designed to carry out the action proposed, and which are outlined in the following chapter are shown in Chart IV.

# CHART III POLICY AND OBJECTIVES



# CHART IV

## PROPOSALS TO IMPLEMENT POLICY OBJECTIVES



This section provides the main thrust of the government's proposed policy for the coming years, which includes:

First, the development of the guaranteed income technique as a major anti-poverty policy; and

Second, arising out of this development, a shift in policy on demogrants, involving a new Family Income Security Plan and changes in the Old Age Security Act; and

Third, the strengthening and extension of social insurance so that in combination with individual productivity and savings, it will keep the mainstream of the population out of poverty; and

Fourth, less reliance on social assistance through greater emphasis on both guaranteed income and social insurance; and

Fifth, federal desire to co-operate with the provinces by assisting them to improve their social assistance programs, by coordinating federal and provincial income security measures, and by the overall development of income security policies for Canadians.

The broad outline of policy proposals set out below is supplemented by the appendices following this chapter. They serve a number of purposes by providing on the one hand more background and technical data and on the other hand a more detailed discussion of the reasons for certain proposals.

### GUARANTEED INCOME

*Guaranteed Income Supplement for the Aged* — applicable to low-income people aged 65 or over.

Major Proposals;

1. Benefits to be increased to \$95 a month for a married couple, if both qualify, and \$55 for a single person. Now \$31.83 a month for each individual.
2. Pensioners receiving the Guaranteed Income Supplement would

have the combined amount of the flat rate Old Age Security benefit and the Supplement adjusted upward for changes in prices. This would be based on a Pension Index which would have a 2 per cent ceiling.

3. The transitional nature of the program, which involved the limitation of its provisions to persons born before 1911, to be removed.

Administration:

Income-tested as before.

Effect:

No couple over age 65 in Canada will receive less than \$255 a month from all sources; no single persons less than \$135 a month. In 1971 this program will apply fully or partially to about 1,000,000 persons.

Cost:

An additional \$194 million in fiscal 1971-72 over and above existing GIS expenditures of \$285 million.

Timing:

Legislation to be introduced in Parliament forthwith in order that the new program may commence in April 1971.

Special Notes:

- a) Immediate action is indicated by the urgency of the problem and the age of the recipients. Administrative machinery already exists for the introduction of this program within a few months.
- b) Between January 1 and March 31, 1971, while applications providing information on 1970 incomes are being received and processed for the higher benefits payable in April, Guaranteed Income Sup-

plement would be \$33.61 monthly for an individual or \$67.22 for a couple. These are the amounts which would have been payable to GIS recipients in January through normal escalation under existing legislation. Such people will, in addition, receive the Old Age Security Pension of \$80.

*Family Income Security Plan* — Family Allowances, now applicable to all children under 16, to be replaced by Family Income Security Plan.

Major Proposals:

1. Benefit to be increased to \$16 a month for each dependent child under 16 in families where family income (husband and wife combined) is not more than \$4,500 a year.
2. Where family income exceeds \$4,500 a year, the rate of benefit will be gradually reduced, until a benefit of \$5 a month for each child is payable to families with a combined income of \$10,000 a year.
3. Families with incomes in excess of \$10,000 a year would no longer receive any family benefit.
4. Family income security benefits would be treated as taxable income of the person who claims the child as a dependent for income tax purposes.
5. An illustration of the approximate amounts of benefit that would be payable under this proposal at different income levels follows:

Income Level	Monthly benefit
	\$
Up to \$4,500	16
\$ 4,501 — 5,000	15
5,001 — 5,500	14
5,501 — 6,000	13
6,001 — 6,500	12
6,501 — 7,000	11
7,001 — 7,500	10
7,501 — 8,000	9
8,001 — 8,500	8
8,501 — 9,000	7
9,001 — 9,500	6
9,501 — 10,000	5
10,001 and over	0

#### Administration:

Major changes in existing Family Allowances administration will be required to provide machinery for application of selectivity and for paying partial benefits. Program will be on an income-tested basis, and will be related to the income tax system as in GIS for the aged.

#### Effect:

- The universal payment will no longer be paid to families with higher incomes and resources will be concentrated on those persons in real or potential need.
- Program will be of real and direct benefit to 640,000 low-income families. For example, a family with 3 children would receive \$576 a year.
- For families with a combined income of \$4,500 or less this FISP would provide payments of \$16 a month for each child. This represents a 100 per cent increase for children 10 to 15; and a 167 per cent increase for younger children — when compared to the Family Allowances program of today. Of 3.1 million families with children under the age of 16, three-fifths would get higher benefits than at present, including one fifth who would get the full \$16 benefit.
- The program will increase the incomes of families on social assistance, including most of the 150,000 mothers who are by themselves raising 330,000 children.

e) The program is amenable to future increases in benefit level and/or extension to adult family members and to childless persons.

#### Cost:

Total cost in the first year will approximate \$660 million or about \$100 million more than at present. Higher benefits will be financed from about \$270 million in benefits withdrawn from higher income families, and in tax recoveries from beneficiaries.

#### Timing:

It is expected that legislation will be introduced in Parliament early in 1971, so the program may go into effect in September, 1971.

*Youth Allowances* — now payable to youths age 16 and 17 still in school (except in Quebec where a comparable plan operates).

#### Major Proposals:

In the interests of consistency and to permit concentration on the selective income support objective through the guaranteed income approach, it would be desirable to integrate this program with the Family Income Security Plan.

#### Timing:

Negotiations with Quebec, which now receives tax points from the federal government in relation to its Schooling Allowances program, will be undertaken with a view to establishing a nation-wide program of selective application. No changes will be made in the federal program in the interim.

## DEMOGRANTS

*Old Age Security* — applicable to all persons age 65 and over. It provides an income base for benefits under CPP and QPP and under GIS.

#### Major Proposals:

- Set benefit at an even \$80 per month.
- Remove annual 2 per cent Pension Index escalation when OAS is paid

to persons who do not qualify for the Guaranteed Income Supplement. For these persons the benefit would no longer escalate automatically.

#### Administration:

No significant changes.

#### Effect:

- The removal of the annual automatic increment in OAS in the short term will enable the concentration of resources on older people in greatest need.
- The program will continue as an easily identified basic deck upon which all other public and private retirement programs are based.
- In future Parliament will have the flexibility to adjust retirement arrangements either through legislative increase in OAS or, in conjunction with the provinces, by making changes in the Canada Pension Plan whichever is appropriate under prevailing conditions.

#### Costs:

It is estimated that OAS will cost \$1,704 million in 1971-72. The removal of the automatic escalation feature will free \$15 million for the Guaranteed Income Supplement in fiscal 1971-72, rising to an estimated \$100 million in 1975-76.

#### Timing:

Legislation to be introduced in Parliament forthwith so that change will become effective January, 1971.

## SOCIAL INSURANCE

*Canada Pension Plan* — together with the Quebec Pension Plan it applies to 92 per cent of all employees and self-employed in the labour force.

All the provinces are affected by any major changes in the Canada Pension Plan. This is particularly true in the case of Quebec because of its comparable Pension Plan. The provinces will want to consider these proposals in detail and their views will be vitally important to the decisions that are finally taken. Accordingly,

these proposals are being put forward as a starting point for federal-provincial discussions as well as a means of obtaining the views of the general public, interested organizations, the Advisory Committee to the Canada Pension Plan and the National Council of Welfare.

#### Major Proposals:

##### 1. *Earnings Ceiling*

The ceiling on pensionable earnings should be raised in stages from the \$5,500 it will be in 1972 to \$7,800 in 1975. This would be accomplished by upward adjustments to \$6,300 in 1973; \$7,100 in 1974; and \$7,800 in 1975. At that time the prevailing average annual industrial wage, now about \$6,400, would be examined to see if additional adjustment would be needed to bring the ceiling in line. The maximum monthly retirement pension under existing legislation would reach about \$121 a month in 1976 at the end of the ten-year maturity period. If the ceiling were raised to \$7,800 in 1975 as proposed, the monthly benefit would be about \$162 a month after the ceiling had been at the \$7,800 level for three years and this amount would be payable in 1977. To these amounts would be added the flat-rate Old Age Security Pension payable at that time.

##### 2. *Disabled Pensioners*

The disabled contributor's pension should be increased effective January, 1973 as follows: the flat-rate portion should be raised from about \$27 a month to \$80 a month; and the percentage component should be increased from 75 to 100 per cent of the value of his imputed retirement pension prior to disablement. The maximum disability pension payable under existing legislation beginning January, 1973, would be about \$114 a month. If this proposal is implemented, the maximum pension beginning January 1973 would be increased to \$199 a month. The maximum pension would reach \$249 a month beginning in 1977 if the pensionable

earnings for that year and the two preceding years were \$7,800

##### 3. *Wife of Disabled Pensioner*

A wife's benefit of \$80 per month should be provided for wives of disabled beneficiaries, who are under age 65 and have dependent children. At present, there is no benefit for wives of disabled beneficiaries.

##### 4. *Child of Disabled Pensioner*

The benefit for a child of a disabled contributor should no longer be discontinued when the contributor reaches age 65, as at present.

##### 5. *Widow's Pension*

The widow's pension now has two formulas, one for widows under age 65 and one for widows age 65 or more. For a widow under age 65 the flat-rate portion would be increased from about \$27 a month to \$80 a month while the percentage component would be increased from 37½ per cent to 75 per cent of her late husband's actual or imputed retirement pension. For widows age 65 or more, the widow's pension would be increased to \$80 plus 75 per cent rather than the existing provision of 60 per cent of her late husband's retirement pension less the amount of the OAS pension.

The maximum payable under existing legislation would be about \$71 a month beginning in 1973. If this proposal were implemented the pension beginning in 1973 would be increased to \$170 a month. The maximum pension would reach \$208 a month in 1977 if the pensionable earnings had been \$7,800 for that year and the two preceding years.

##### 6. *Adjustment of Pension*

Widows' and disability pensions which began to be paid in 1972 or earlier should be adjusted in January, 1973 (if the amending process is by then complete) to reflect the new benefit formulas.

##### 7. *Review of Earnings Test*

The earnings test applicable to persons in the age 65 to 69 bracket should be reviewed with the provinces to ascertain whether the exempt earnings levels should be

raised to permit a higher level of part-time income for these beneficiaries. The object here is to encourage efforts to obtain addition income but not to provide pensions for those who are fully self-supporting.

#### Effects:

- a) Several types of benefit conceded to be inadequate would be sharply increased.
- b) The Plan would be tailored to complement and assist the guaranteed income technique by utilizing the contributory social insurance principle where possible. Income from this source will reduce the burden not only on social assistance, but on the new GIS for the aged.

#### Cost:

No direct increases in terms of the federal tax system. No increases in general contribution rates would be required until after 1985 or 1995 depending on the actuarial assumptions used. However, for persons earning more than \$5,500 after 1972 the greater social insurance protection afforded by higher ceilings would entail somewhat higher contributions. Actuarial estimates of contributions, benefits and reserves for the new proposals are discussed briefly in Appendix III and will be dealt with in more detail in an actuarial report prepared by the Chief Actuary.

#### Timing:

- a) The Canada Pension Plan legislation requires the federal government to give three year's notice to the provinces in advance of the changes proposed and to secure the necessary approval. Formal notice will be given in Parliament before the end of 1970 in order that any agreed changes may come into effect beginning January, 1973.
- b) Discussions will be initiated with the provinces as soon as possible in order to obtain their views and suggestions concerning these proposals. Discussions with Quebec will be particularly important to maintain comparability between the Canada and Quebec Pension Plans.

*Unemployment Insurance* — applicable to 80 per cent of employees in the labour force.

#### Major Proposals:

The full details of the changes proposed for the Unemployment Insurance program are contained in the White Paper on Unemployment Insurance published by the Government in June, 1970. Some of the major changes in this program that are of key importance for the income security structure are set out below.

1. More than 1,160,000 workers will be added to the Plan, bringing total coverage from 80 to 96 per cent of employees in the labour force.
2. Contributors will be able to draw some benefits after only 8 weeks of employment in the last year, and all benefits after 20 weeks of employment; at present 30 weeks of contributions in the last two years are required.
3. Introduction of a special program designed to assist the unemployed in becoming reabsorbed into the labour market. The program will provide links with other government services as appropriate. Further, two interviews will take place to help diagnose the person's employment problem, motivate him in his search for employment, and give him advice as to government services which can be used.
4. Weekly benefits will be raised to 66 2/3 per cent of average earnings, up to a maximum of \$100 a week. Under certain circumstances they will be raised to 75 per cent for unemployed workers with dependents up to the same maximum. Benefit payments at present average only 43 per cent of earnings up to a maximum of \$53 a week.
5. There will be five phases of benefits, in which the maximum duration of benefits will depend on the length of previous employment, the level of the national average unemployment rate, and the level of the average unemployment rate in each region.

6. The maximum duration of benefits from all phases of the program will be limited to 51 weeks.
7. Special benefits will be introduced for unemployment due to sickness or maternity: workers who qualify will be able to draw weekly benefits equal to two-thirds of their average weekly earnings in the qualifying period (up to \$100 a week) for up to 15 weeks.
8. Special benefits will be paid on retirement: workers who qualify will be able to draw three weeks of benefits at the same rate as for sickness and maternity.

#### Effects:

1. Financial payments will be linked to other essential government services designed to reabsorb the unemployed person back into the labour market at the earliest opportunity.
2. Income protection for persons in the labour force will be improved by increases in benefits, and the lower eligibility requirement.
3. The sickness and maternity benefits will fill a significant gap in the income security structure.
4. The retirement benefit will provide an income to persons awaiting the first payment of their retirement pension under the Canada or Quebec Pension Plan after their earnings have ceased.
5. The improved benefits will make unemployment insurance a more effective measure in reducing the dependence of unemployed people on social assistance and the costs of assistance programs.

#### Costs:

1. Benefit costs up to a national level of unemployment of 4 per cent will be shared by employees and employers; employees will pay a flat rate, while large employers will be experience rated.
2. Benefit costs incurred because of a higher rate of national or regional unemployment will be borne by the government.
3. The government will no longer pay the administrative costs of the program; these will be met by employers and employees.

#### Timing:

1. Beneficiaries qualifying on or after July 1, 1971, will be paid on the new benefit scale with a transition period determined by past contributions.
2. Universality of coverage will become effective January 1, 1972, when the new contribution rates will come into effect.
3. Experience rating for employers will be phased in between January 1974 and January 1976.
4. Legislation will be introduced in Parliament during the current session.

## SOCIAL ASSISTANCE

### *Canada Assistance Plan*

Social assistance in Canada has been primarily a provincial or local responsibility. From both jurisdictional and administrative standpoints in a federal state of such immense size, the provinces are the appropriate authorities to bear this responsibility.

The federal government's involvement is through the Canada Assistance Plan. Under it Canada contributes one-half of the costs of assistance payments and of improving and extending preventive and rehabilitative and administrative services. In the case of Quebec, special fiscal arrangements have replaced cost sharing. Under federal-provincial agreements all provinces undertake to use a needs test as a method of determining the amount of assistance and services, to provide appeal procedures and to refrain from erecting and maintaining residence barriers. The federal government believes that many of the inadequacies of social assistance could be overcome by resolution of a number of basic issues. It proposes to enter into discussions with the provinces with a view to improving provincial social assistance programs and the Canada Assistance Plan. The discussions will focus on the following major issues:

#### 1. *Entitlement to Assistance*

Securing recognition of assistance as a right under specified statutory conditions is an objective

of the CAP. However, the provisions of corresponding provincial programs have to be made more specific to ensure access and appropriate help for persons with no alternative means of support.

## 2. *Incentives*

The practice of exempting portions of earned income, as an incentive to self-support, is now very limited. This use of such exemptions, combined with training and rehabilitation measures, needs to be examined and implemented more fully as a means of reducing dependence on public support.

## 3. *Adequate Assistance*

In many cases benefit levels are not adequate to ensure beneficiaries the necessities of life. The result is often that people who genuinely need assistance do not get it or do not get enough. Federal-provincial arrangements for financing assistance should focus more clearly on the establishment of assistance benefits that are adequate and cover the total range of basic requirements.

## 4. *Appeals*

The right of an applicant or recipient of social assistance to appeal an administrative decision affecting his or her interests must be clearly established, easily pursued, and made known to the individual. Machinery to this end should be improved to ensure speed, impartiality, and minimum expense.

## 5. *Communication and Information*

Greater understanding of the problems of the disadvantaged and better ways of providing them with information about help available to them is required to secure improvements in welfare programs. Particular attention should be given to means of encouraging and supporting low-income and welfare rights groups as a method of establishing more effective two-way communication.

## 6. *Administration*

Administrative practices can be improved through simplification, adoption of procedures that require minimum invasions of privacy, clarification of the grounds for the use of administrative discretion, and closer linkage of assistance administration with efforts to secure job opportunities.

## 7. *Cost-Sharing Arrangements*

The provinces have expressed concern about the financial application of the plan in terms of its equity and the problem of finding provincial resources to match federal contributions. Their concerns relate to the basis for sharing costs of some kinds of institutional care, support for care and services to delinquent youth, the additional costs of assistance arising from higher in—than out—migration, and application of the sharing formula in areas where there are high rates of dependency related to several factors, indeed unemployment.

## 8. *Welfare and Community Development Services*

The CAP now provides federal support for a variety of welfare services, including rehabilitation services, counselling, day-care and homemaker services, and community development. Ways and means of making this aspect of the program more effective need to be explored. These include consideration of amending the Plan to support day-care and homemaker services for mothers with dependent children, and other low-income families, on the basis of a simple income test. Means must also be found to encourage the development of improved services for youth, including accommodation, counselling, and health services. Such services have to be adapted to reach and involve youth, and they must be linked with other health, welfare and manpower services in the community.

## 9. *Work Activity Projects*

Provisions under which CAP will share the cost of projects designed to motivate and rehabilitate long-term unemployed persons have been used to a very limited extent. Greater participation could enable many people now on assistance to take fuller advantage of the training and placement services offered through federal manpower programs.

## 10. *Welfare and Manpower Programs*

Federal manpower services are primarily concerned with finding the best persons for available jobs, while welfare departments are concerned with locating jobs for available persons. Because of this difference in emphasis, effective co-ordination of efforts has not always been achieved. There is need not only for greater co-ordination in the provision of social and manpower services, but also for greater priority in the development of services designed to get people into employment.

## THE SYSTEM AS A WHOLE

From the foregoing discussions, it will be seen that different programs provide protection for different groups of people. Some types of benefits such as those under CPP are long-term benefits, whereas others such as those under Unemployment Insurance are short-term benefits.

Some programs are designed to provide income in relation to previous earnings, or in relation to current income, whereas others are designed to reach people on the basis of need. With several programs each designed for a specific purpose it is necessary to ensure that there is not any serious overlapping of benefits.

This question has been examined and a number of proposals are made for the integration of programs to ensure a streamlining of the income security system.

*Workmen's Compensation and Canada Pension Plan*

Disability and survivors' benefits available under provincial Workmen's Com-

pensation programs as well as under the Canada and Quebec Pension Plans will need to be reviewed to see if some measure of integration is warranted.

The two programs are different and have distinctive goals. Workmen's Compensation is financed by a levy on employers and is designed to pay compensation to a worker for loss of function or to his survivors for loss of life arising from work-connected disability or death in covered occupations. Employers' liability arising from industrial injury covered by the compensation program cannot be taken to court.

Survivors' and disability insurance under the Canada and Quebec Pension Plans are financed by contributions from employers, employees and self-employed persons to provide income maintenance payments for the survivors of contributors and for contributors who become seriously disabled; there are no benefits for partial disability as under Workmen's Compensation, since eligibility is restricted to those prevented from pursuing some substantially gainful occupation.

Workmen's Compensation is much more limited in scope; fewer occupations are covered, the self-employed are not included and it relates only to disability or death which occurs at work.

While overlapping of benefits is not a serious problem at the present time the number of cases will grow as time goes on. Further, the question takes on added significance, if as is proposed, higher disability and survivors' benefits are to be paid under the Canada Pension Plan. Accordingly, it is proposed that federal-provincial discussions concerning amendments to the CPP also deal with the question of integration between the CPP and Workmen's Compensation.

#### *Veterans' Pensions and Canada Pension Plan*

Veterans' Pensions provide compensation for service-connected disability and death just as Workmen's Compensation makes this provision for work-connected disability and death. The fact that the Veterans' Pension represents the fulfilment of an obligation of Canada to make reparation for loss sustained in the performance of military service is an added consideration in this instance.

Since it is possible that anomalous situations could arise from the overlap of Veterans' Pensions with the Canada and Quebec Pension Plans, it is proposed that integration be considered at the same time the question is under review with respect to Workmen's Compensation. Fortunately the overlap in this case is not a problem under present circumstances because there are very few new cases qualifying under the veterans' program.

#### *War Veterans' Allowance and Guaranteed Income Supplement*

The War Veterans' Allowances program initiated in 1930 and included in the Veterans' Charter in 1944 is designed to aid veterans who are for various reasons no longer able to make their way in the labour market. The program also provides allowances for widows and orphans. Male veterans are eligible at age 60, female veterans and widows at age 55. In special cases, the allowance may be granted at an earlier age.

The levels of benefit now proposed under Guaranteed Income Supplement for the aged will greatly reduce the number of veterans age 65 and over who will need aid under the War Veterans' Allowances program. Veterans over 65 who remain on WVA will only be those who require some supplementation over and above their GIS benefits to meet special needs. Accordingly it can be seen that the effect of Guaranteed Income Supplement for the aged is to phase out a part of the WVA program.

#### *Categorical Programs and Canada Assistance Plan*

Over the years the federal government has shared the cost of a number of categorical social assistance programs. These included Old Age Assistance, Blind Persons' Allowances, Disabled Persons' Allowances and Unemployment Assistance. Old Age Assistance has become redundant with the lowering of the age of Old Age Security to 65. The other programs are being gradually replaced by the Canada Assistance Plan. The federal government proposes to give notice to the provinces of its intention to discontinue its cost-sharing agreements under these four laws. Ten years notice in the case of the Old Age, Blind and Disabled Persons

agreements and one year's notice in the case of Unemployment Assistance are required unless the provinces agree on an earlier date.

#### *Vocational Rehabilitation and Canada Assistance Plan*

Federal support for rehabilitation is provided through two programs—the Canada Assistance Plan and the Vocational Rehabilitation of Disabled Persons program. A federal interdepartmental team has been to each province to examine the relationship between these programs with the provincial departments concerned. These discussions have explored ways and means whereby the rehabilitation needs of the handicapped and disadvantaged could be met more effectively. The federal government plans to put forward proposals on this matter in the future.

### IMPACT OF PROPOSALS

The five general areas of policy change described on the preceding pages—Guaranteed Income; Demogrants; Social Insurance; Social Assistance and Integration of the System—together constitute a major reorganization of Canada's income security apparatus.

How will the changes proposed affect the nature and scope of income security protection? How much greater income security protection will be available? How does this shift of emphasis change the way in which income security will be provided?

The pattern of expenditure under the existing income security system can be summarized for 1969-70 as follows:

	(Millions of Dollars)	Per Cent
Demogrants	2,201.5	50.5
Social Assistance	891.2	23.1
Social Insurance	1,008.1	20.4
Guaranteed Income	263.0	6.0
	4,363.8	100.0

The proposals mean greater reliance on the guaranteed income and social insurance for income security protection in the years ahead. The use of demogrants will be cut back. This will no longer be the dominant method for income security

payments. The role of social assistance will become increasingly less important.

To be more specific, the proposals involve a marked increase in the expenditures through the Guaranteed Income Supplement for the aged (GIS) and a stabilization of escalating expenditures under Old Age Security (OAS). They convert Family Allowances (FA) and possibly Youth Allowances (YA) from a universal payment or demogrant to an income tested or guaranteed income type of benefit, the Family Income Security Plan (FISP). Higher pensions are proposed under the Canada Pension Plan (CPP) especially for survivors and the disabled. If the proposals affecting these programs were accepted, including a provincial consensus for CPP changes and comparable action by Quebec with respect to the Quebec Pension Plan (QPP), and Youth Allowances (YA), the increases in expenditures and shifts in priorities in the income security system that would occur over the next three years are shown in the table below.

During this period income security expenditures under these programs would rise by \$1 billion from \$2.8 billion in 1970-71 to \$3.8 billion in 1973-74. Guaranteed income payments would represent 34.8 per cent of these expenditures as compared with 9.9 per cent now. The importance of social insurance would grow as well, both in absolute and relative terms. Only 5.4 per cent of the \$2.8 billion is provided through old age, survivors' and disability insurance benefits now. Within three years it will represent almost 17 per cent of the higher total of \$3.8 billion.

The proposals provide also for the extension and strengthening of unemployment insurance and strongly urge the development of a greatly improved social assistance system. It is difficult to make projections for unemployment insurance and social assistance comparable to those

for the other programs mentioned above. Expenditures under these two programs depend to a considerable extent on what the general level of employment may be at that time. Also, in the case of social assistance, it is apparent that implementation of the proposals for Unemployment Insurance, the Guaranteed Income Supplement, the Family Income Security Plan and the Canada Pension Plan will greatly reduce expenditures on social assistance, even through this will be partially offset by the cost of improving assistance programs. It is difficult to estimate the net effect.

If the proposals for Unemployment Insurance and the Canada Pension Plan are adopted it will mean that the main structure for social insurance will have been completed and that levels of benefit will be greatly improved. The social insurance technique would be developed very nearly to its full potential. People in the labour force would have a wide range of protection covering unemployment, sickness, maternity, disability, loss of breadwinner and old age. With the improvement in the levels of protection under Unemployment Insurance and the Canada and Quebec Pension Plans and with the maturing of the pension plans fewer and fewer people will have to depend upon supplementary aid in the years ahead.

In the case of the proposals under the Canada Pension Plan it will take some time for these to be discussed and worked out with the provinces. Nevertheless, if agreement can be reached it would be possible in 1973 to commence payment of significantly higher benefits for the disabled and survivors. Since it is proposed that the new benefit rates be made applicable to those already receiving these pensions, there would be an immediate effect on many people now in poverty as well as a growing measure of protection each year into the future. The proposal to ensure that the ceiling on pensionable

earnings reflects the growth in average wages, together with the fact that full retirement benefits will be payable by 1976, should enable this program to be far more effective in providing old age income security.

In the case of the demogrant it is difficult to anticipate the development of any new programs using this technique. This arises out of the very heavy cost involved for very small increases in benefits and the many other pressing and urgent demands on available resources within the social security system. If the proposal to make Family Allowances selective and to extend the principle to Youth Allowances is adopted, it will in effect close out the use of demogrant in this field. In the case of Old Age Security, however, this program has a special role to play as the base under the Canada and Quebec Pension Plans. The question as to when this basic rate might be raised in the future should be decided in the light of circumstances at the time.

While social assistance will have a smaller role to play in the years ahead, it will continue to carry some of the income security support. For this reason, it is important that the social assistance system receive an overhaul at the earliest possible date. About 1.25 million people are now dependent upon social assistance as their main source of support. Both the technique and the programs under it have been subject to severe criticism by many individuals and groups who are dependent upon this system for their day to day income maintenance. Provincial and local administrations face the challenge of making their programs better. The federal government will continue to co-operate with the provinces in bringing about improvements.

The major new thrust in these proposals relates to the development of the guaranteed income technique within the income security structure. The first proposal is to improve the Guaranteed Income Supplement for the aged. This will raise income levels for almost one million low income people. It will involve an additional expenditure of almost \$200 million in the first year of operation. This program provides a point of departure for the future extension of the guaranteed income approach to people who are normally not in the labour force, but who

PROGRAMS	1970-71		1973-74	
	Amount	Per cent	Amount	Per Cent
	(\$ Million)		(\$ Million)	
Social Insurance (CPP and QPP)	150.0	5.4	625.0	16.6
Demogrant (OAS, FA & YA)	2,360.5	84.7	1,832.9	48.6
Guaranteed Income (GIS and FISP)	275.0	9.9	1,311.4	34.8
<b>TOTAL</b>	<b>2,785.5</b>	<b>100.0</b>	<b>3,769.3</b>	<b>100.0</b>

may for one reason or another have had insufficient social insurance protection.

This proposal can be acted upon immediately. By the very nature of the program it is possible to do this under the Guaranteed Income Supplement for the aged. Through amendments to federal legislation and the use of existing administrative machinery it is possible to reach this group directly and within a relatively short period of time. Aged people with low incomes represent a very significant proportion of people in

poverty in Canada. The need and priority are generally accepted.

The second proposal is to provide low-income families with higher family income benefits. This will directly help not only those families who are on assistance, but also the families of low-income workers. About 640,000 families with children under 16 would get the full family income security benefits at the higher rates; almost 1.9 million in all would get better benefits than at present. It means a transfer from higher-income people to lower-income people of about \$270 million. This program provides a

departure point for the future in the development of the guaranteed income approach for people in the labour force.

The two programs taken together then would represent a shift of about \$470 million to lower-income people across Canada. As such it will have a substantial anti-poverty effect. This, coupled with higher unemployment insurance benefits, with new sickness and maternity provisions, higher old age, survivors' and disability insurance pensions and improvements in social assistance represents a substantial assault on the problem of poverty.

# GUARANTEED INCOME SECURITY FOR THE AGED

## EXISTING PROGRAMS

Universal Old Age Security pensions began in January, 1952 and provided a universal benefit of \$40 a month to every person in Canada over 70 who met the residence requirements. The Parliament of the day considered this universal approach to be superior to the shared-cost, means-tested, Old Age Pension program it replaced, and to a contributory, earnings-related old age insurance program.

The Canada Pension Plan came into operation in January, 1966 augmenting the Old Age Security pension (which by then had been raised to \$75 a month) by providing an additional earnings-related pension amounting to 25 per cent of previous average earnings for all who could contribute. The Quebec Pension Plan is comparable to and co-ordinated with the Canada Pension Plan. To help those who could not contribute and build up protection under this nation-wide pension system, the federal government introduced the Guaranteed Income Supplement to Old Age Security which became operative in January, 1967. It provided an additional pension of up to \$30 a month on the basis of an income test to Old Age Security pensioners born before 1911.

A monthly pension of \$79.58 is now payable to everyone age 65 and over who meets the residence requirements. A monthly supplement of \$31.83 is payable to each pensioner who has no other source of income, and a partial supplement is payable to those with other incomes of less than \$64 a month. Thus a minimum annual income floor of \$1,337 is provided for all pensioners. These amounts are adjusted to respond to increases in consumer prices on the basis of a Pension Index. There is a limit of 2 per cent on the upward adjustment for each calendar year.

The Old Age Security program provides a pension as a floor on which all Canadians can build their retirement incomes. It is the flat-rate base on which the graduated pensions of the Canada and Quebec Pension Plans have been built. It is also the base under the Guaranteed Income Supplement.

There were 1,694,200 persons receiving the Old Age Security Pension in June, 1970. Of these, 818,377 or 48.3 per cent were receiving the Guaranteed Income Supplement — 478,374 the full amount and 340,003 partial payments.

## PROPOSED CHANGES

### *Guaranteed Income Supplement*

#### 1. Benefit Levels

- (a) The supplement would be established at a maximum level of \$95 a month for a married couple who both qualify for pensions.
- (b) The benefit would be set at a maximum level of \$55 a month for a single person. (This would also be the rate for a person married to a non-pensioner.)

This means that, together with the proposed \$80 flat-rate Old Age Security pensions, a couple with no other income would get \$255 a month, and a single person \$135 a month, compared with the \$227.22 and \$113.61 payable under existing legislation in January, 1971.

There will be 1.7 million people over 65 in Canada in 1971. Of these, almost 1.1 million, or 64 per cent, would have incomes of less than \$1,500 (or \$3,000 for a couple) were it not for the income security programs already in operation. Even with the existing income security measures, it is anticipated that 711,000 people, or 42 per cent of aged persons, will still have incomes below these levels in 1971. The proposals in this Paper would raise the incomes of all aged

persons above these levels; no single aged person would have less than \$1,620, and no aged couple would have less than \$3,060 if both are pensioners.

#### 2. Differential Rates

It is proposed that the supplement for one person be set at more than half the rate for a couple as the first step in making the benefit reflect the higher unit living cost faced by single pensioners.

Poverty is more common among single aged persons than among married couples. If there were no income security programs for aged people, about 72 per cent of the single people over 65 (580,000 people) would have incomes below \$1,500, as compared with 55 per cent of the couples (300,000 couples) who would have incomes below \$3,000. The existing programs have reduced these percentages to 53 per cent of single persons and 31 per cent of married persons over 65 years. The proposals in this paper will reduce both percentages to zero.

The following tables show the cumulative percentage distribution of people over age 65 according to the incomes they are expected to receive in 1971.

1971 incomes (excluding OAS/GIS) up to	Cumulative percentage of unattached individuals over 65
\$	%
0	37
200	50
500	60
1,300	70
2,500	80
4,500	90
6,000	95
8,000	97

1971 incomes (excluding OAS GIS) up to	Cumulative percentage of married couples	
	Both over 65	One over 65
\$	%	%
0	19	4
600	30	15
1,400	40	28
2,300	50	40
3,000	57	50
3,300	60	53
4,500	70	65
6,500	82	81
9,000	90	90
12,000	95	95

In 1971 half the single aged people will have other income of \$200 or less, and 70 per cent will have incomes of \$1,300 or less. The remaining 30 per cent will have incomes of more than \$1,320 which will disqualify them from receiving any Guaranteed Income Security supplement. Among married couples in which both are pensioners, one-third will have incomes under \$800, half will have incomes under \$2,300, and two-thirds will have incomes under \$4,000; that half with incomes from other sources above \$2,280 will be unable to qualify for any supplement. In couples with only one pensioner, one-quarter will have incomes under \$1,200, half will have incomes under \$3,000, and three-quarters will have incomes under \$5,000; 44 per cent of such couples will have incomes over \$3,600 and will therefore not qualify to receive the proposed supplement.

To date the Old Age Security and Guaranteed Income Supplement programs have paid half the rate for a married couple to a single person. Yet none of the provincial assistance plans provide only half as much for a single person as for a married couple; most pay one person from 60 to 66 per cent of the rate for a couple. Budget studies have suggested an aged person needs about two-thirds of the amount required by an elderly couple.

The proposals now put forward are intended to improve the relative position of the single person. While the supplement for a couple will be raised to \$95, that for a single person will be raised not

to \$47.50 but to \$55 a month, giving a single person a total benefit of \$135, or about 53 per cent of the amount for a couple. This is not yet an appropriate relationship, but it is a first step towards a fairer differential. Further adjustments should be made the next time rates are improved.

### 3. Implementation

The new program would commence in April 1971; the benefit year would thereafter be on a fiscal rather than on a calendar year basis. In January, February and March 1971, Guaranteed Income Supplement recipients would be paid \$67.22 for married pensioners and \$33.61 for single pensioners; the added escalation commencing in January would be the same as would occur under existing legislation.

Since 1967, applicants have been asked to state in January of each year what their income for the preceding calendar year has been to determine the amount of their supplements from January on. This has left insufficient time for the administration to process and verify applications. In future, the payments will be made for the fiscal year April to March, based on incomes declared for the previous calendar year. Thus in the period January to March 1971, applicants will declare their 1970 incomes on their claims for the Guaranteed Income Security payment starting in April. As an interim measure during this period when income returns are being received, assessed and put into pay, in order to ensure that no recipients are worse off as a result of these proposals, their benefits will be set at the levels they would have reached had the program not been changed.

### 4. Permanent Program

The new Guaranteed Income Security program for the aged would be established as a permanent program. The restriction of eligibility for the Guaranteed Income Supplement to persons born before 1911 would be removed.

Originally the Guaranteed Income Supplement was intended as a transitional measure to serve while the retirement

pension program under the Canada Pension Plan was maturing.

### 5. Escalation Feature

From 1972 on, the combined amount of the flat rate benefit and the GIS would be escalated automatically for GIS recipients on the basis of the Pension Index with a 2 per cent ceiling. This would ensure that guaranteed income recipients continue to have benefits adjusted for price increases. Increases above 2 per cent in any year will be held over for incorporation in subsequent years when the rate is below 2 per cent. The pension will not be reduced if prices drop. Any changes arising out of abnormal price increases will be left to legislative action through Parliament as is being done in the present instance.

### 6. Recovery of Overpayments

Provision would be made to limit the recovery of Guaranteed Income Supplement overpayments occurring in the current payment year and the immediately preceding payment year except in cases of fraud or misrepresentation.

In most cases such overpayments result from misunderstanding on the part of the pensioner at the time he submits his application for a supplement. Usually this can be discovered and corrected in a short time. Cases do arise, however, where this is not so, and where hardship would result from recovery of substantial overpayments covering long periods of time.

### 7. People Living Apart Voluntarily

Provision would be made to treat married couples as two single persons where they have been living apart for at least one year.

This provision is needed to overcome problems where one spouse refuses to co-operate in the provision of information, or where one spouse cannot be located. Without it, the other spouse would be denied the right to benefit, as the Act requires information from both spouses.

### 8. People Living Apart Involuntarily

Provision would be made to treat married couples as two single persons

where they have been living apart involuntarily.

This provision will assist in those cases where one spouse is in a hospital, a nursing home, or other institution and the other spouse has to live alone with the same costs as a single person.

#### 9. Option to Report Current Earnings of Spouse

Non-pensioner spouses would be extended the option to substitute this year's earnings for last year's earnings in determining family income.

This option is already granted to pensioners to avoid penalizing them in the year following their retirement. Extending the option to spouses who are not yet pensioners would avoid discrimination in those cases where one spouse has been working in the past year, thereby disqualifying the couple from the other spouse's Guaranteed Income Security benefit in a year when they need it.

#### 10. Option to Retire More than Once

Recipients would be allowed the option to retire from employed status more than once.

The Act now allows a pensioner to declare the fact of his retirement only once when exercising the option to substitute current for past earnings on his income statement. This has worked undue hardship in a number of cases. The new provision would remove this source of discrimination against those people who return to employment more than once after reaching age 65.

#### Old Age Security

It is proposed that the Old Age Security pension continue to be payable to people who meet the residence requirements when they reach age 65.

For both the social insurance system and the guaranteed income system, the flat-rate Old Age Security pension will continue to provide the base on which the second deck is built. In the former case the second deck is the earnings-related pension, in the latter it is the income-tested pension. But both are predicated on the continuing existence of the basic Old Age Security payment for all who meet the residence requirements.

#### 1. Benefit Level

The Old Age Security pension would be set at an even \$80 a month effective January, 1971.

It has been suggested by some that the basic Old Age Security pension should be substantially increased to ensure adequate benefits for the aged. But this would entail vastly increased expenditures. For example, an increase of only \$10 a month in this pension for all 1,716,000 pensioners in 1971 would cost another \$206 million. The additional outlays required for the higher benefit levels under the Guaranteed Income Supplement program amount to \$194 million. At this particular time, if a further \$200 million is to be allocated for income security for the aged, it should go to improve the benefits of those who have little or no other income.

There are those who would suggest that the flat-rate Old Age Security program should be made selective. But only about 11 per cent of single persons over 65 have incomes of more than \$4,000, and less than 19 per cent of married persons over 65 have incomes of more than \$6,500. These people are already returning a portion of their pensions in income taxes. Such action would be inappropriate since benefit provisions for the Canada and Quebec Pension Plans were developed on the basis that this flat-rate pension would be there as a foundation. To withdraw it now would force a reconsideration of retirement benefit levels under those Plans. Many people have planned their retirement on the expectation that they will get Old Age Security at age 65, and to deny them this benefit would be extremely unfair and a breach of faith. Personal income taxes as well as other earmarked taxes have been collected from people since 1952 to finance this program, establishing an expectation and a right to the pension. Under these circumstances, action to restrict the program's universality would be difficult to justify.

#### 2. Escalation Feature

The automatic escalation of the Old Age Security pension on the basis of the consumer price index would be discontinued in January, 1971.

In the immediate future, the government intends to concentrate the resources available on improving the income security benefits for aged persons whose incomes indicate that they are living in poverty. Removing the automatic escalation feature from the flat-rate Old Age Security pension will make an additional \$15 million available for Guaranteed Income Supplement benefits in 1971-72, and in 1975-76 the extra funds thus released will have risen to \$100 million a year. In the short run these sums will help to finance better benefits for the low-income aged. In the future, upward adjustments of this benefit would depend on future consideration and action by Parliament.

### COSTS OF PROGRAMS

#### Existing Programs

The costs of the Old Age Security program have increased steadily since its inception in 1952, rising from \$323 million in 1952-53 to \$1,467 million in 1969-70. The Guaranteed Income Supplement has risen from \$235 million in 1967-68 to \$263 million in 1969-70. Together the costs of the two programs are expected to reach about \$2 billion by 1971-72.

On March 31, 1970, there were 1,670,639 persons in receipt of the Old Age Security pension about half of whom were also in receipt of the Guaranteed Income Supplement. The costs of administering the program for the fiscal year 1969-70 amounted to \$5,144,000. The ratio of these costs to the total amount paid in pensions and supplements is 0.30 per cent or 30 cents per \$100. Total administrative costs, including the servicing of each pensioner's account and the issuing of pension and supplement cheques for the period of 12 months, was \$3.08 per account.

#### Proposed Programs

With the adoption of the proposed changes in these programs, it is estimated that the overall costs will reach \$2,183 million in 1971-72, rising to \$2,450 by 1975-76. The additional costs of the proposals over and above expenditures that would otherwise be made on the existing plans are thus \$194 million in

1971-72, falling to \$95 million in 1975-76. These extra costs will be met from the Old Age Security Fund which will have a balance of \$735 million by the end of 1970. Revenues from existing earmarked taxes together with funds drawn from this reserve balance will be sufficient to cover the cost of the higher pensions.

# GUARANTEED INCOME SECURITY FOR FAMILIES

## EXISTING PROGRAMS

On July 1, 1945 the Family Allowances program came into operation to meet a number of social and economic objectives that were important at that time. The program, which was financed out of general revenues, was universal in scope, covering every child under 16 who meets the residence requirement.

Family allowances are paid for children at the rate of \$6 up to age 10, \$8 for those aged 10 to 15 who were born in Canada or resident for one year. Family assistance provides the same benefits to children of immigrants not meeting the residence requirement.

In September 1964, the Youth Allowances program commenced in nine provinces for children of 16 or 17 who attend school or are disabled; Quebec had had its own Schooling Allowance program for the same group since 1961. Youth allowance provide \$10 a month.

Supplementary family allowance programs exist in Quebec and Newfoundland. Since 1967 Quebec has provided for children under age 16 benefits ranging from \$30 a year for the first child to \$285 for six children with an extra \$70 for each child after the sixth; \$10 extra is paid for each child between ages 12 and 16. Since 1966 Newfoundland has provided benefits of \$15 a year to children attending school other than a trades school or a university.

These allowances are intended to provide for the additional needs of families with children to ensure better opportunities for children. They are also intended to compensate families for the inability of wage rates to take into account the number of dependents a worker has; workers with low wages and several children have insufficient income

to raise and educate them. Since unemployment insurance only affords protection for one dependent, family allowances help families, particularly low income families, when the worker is unemployed. Also, in the case of social assistance, adequate maintenance for a family with a number of children may mean a higher income on assistance than can be obtained through employment. Family allowances are paid whether a person is employed or unemployed and therefore make it possible to provide more adequate income support to these families without reducing the incentive for the breadwinner to return to work. The program was initially intended also to bolster income and employment in the post-war period by providing a steady flow of income security payments into the consumer spending stream. Youth allowances were designed to encourage students to remain in school until 18 at least, and to provide some income security for handicapped children unable to attend school and not yet eligible for disabled persons' allowances.

## Criticism

Family Allowances have lost their effectiveness over the years as benefits have remained almost unchanged since their inception despite sharp increases in the cost of living. Between 1946 and 1969 the consumer price index rose by more than 100 per cent, yet Family Allowances stayed virtually the same except for an extra dollar for children five and under and those 10 to 12 commencing in 1957, and the elimination of the reduction for larger families in 1949.

Although these payments are a very welcome addition to the limited incomes of poor families, the size of the allowance is relatively small. As a result, the program has a limited anti-poverty effect. Payments per child of from \$72 to \$120

a year cannot come near the annual cost of maintaining a child.

The Family and Youth Allowances programs have been criticized for the inadequacy of their benefit levels in the face of rising costs, and for their failure to combat poverty effectively despite substantial expenditures each year. It is estimated that in 1971, 24 per cent of family and youth allowance expenditures will be paid to families with less than \$5,000 income, and 76 per cent to families with incomes above this level.

Many suggestions have been made in recent years that the family allowance program be made selective rather than universal. It is argued that money used to pay benefits to well-to-do families should be used to increase substantially the benefits payable to low-income families.

## 1. Adequacy of benefits

Federal allowances of \$6, \$8, and \$10 are only fractional amounts of the actual cost of child care even at basic subsistence rates. The Quebec Paper, *Guidelines for a New Quebec Family Allowance Policy* estimated the cost of caring for one child at just under \$30 a month in 1967, the cost for two children at \$56 a month, and the marginal cost of the third and each additional child at about \$25 a month. The programs as they now stand seem completely ineffective in reaching low-income families with a meaningful level of income support.

Yet to increase the benefits within the existing structure would involve massive increases in expenditures. For example, with its current coverage of almost 7 million children, each dollar added to the present family allowance rates would mean additional expenditures of about \$82 million a year. To double the present rates would cost \$560 million more. And with some 670,000 youth allowance recipients, each dollar added to the youth allowance rate would mean an extra

outlay of \$8 million a year, that is, another \$80 million to double the amount of this benefit.

There are many other competing demands both within and outside the social security system for funds of this magnitude. Improvements in social assistance, social insurance and the guaranteed income provisions for the aged are examples of the former. For the program to be improved at this time, an alternative is to convert it from a universal to a selective measure, directing more of the current expenditures away from the well-to-do and towards low-income families. While this may not be well received by many who will lose some or all of the allowance they now receive, it will do a great deal for those who have greater and more pressing needs.

## 2. Selectivity of allowances

The basic issue surrounding the Family and Youth Allowance programs is therefore one of universality as against selectivity. To maintain a universal program means continuing to pay substantial amounts to well-to-do families, while providing inadequate benefits to low-income families.

### Family Policy

These criticisms of the existing family and youth allowance programs seem to have a good deal of validity. But in determining what changes to make in them, the government must consider them in terms of a broader family policy which is concerned not only with deprived families, but with all families in Canada — a family policy that is directed toward assuring an appropriate role for the family in individual and social development.

Family policies encompass many dimensions:

- a) Income levels
- b) Housing
- c) Education
- d) Health services
- e) Welfare services
- f) Work
- g) Leisure
- h) Consumer information
- i) Population growth
- j) Family laws

The first dimension — the question of the level of income that is adequate for a family — presents probably the most difficult problem to be solved in the area of family policy. It is usually recognized that families with incomes below the level generally considered to be essential to raise children in the community need help from the rest of the community to provide better opportunities for their children. It is not so generally recognized that families with incomes not far above this level also deserve help from the community in order to keep them from suffering too severe a reduction in their standard of living to meet the cost of raising their children.

Any restructuring of the Family Allowance program must therefore serve a twofold purpose. It must assist families in poverty whose resources cannot adequately cover the needs of their children. It must also compensate families in the lower middle-income range for the economic burden of raising children to take their place in the society of the future. Achievement of both these goals must remain a key element in Canadian family policy.

## PROPOSED CHANGES

### Family Income Security Plan

It is proposed to replace the Family Allowance and Family Assistance programs with a new Family Income Security Plan. This plan would provide higher benefits on a selective basis to middle- and low-income families.

It may be argued that a flat-rate benefit is inappropriate in meeting the needs of large families, and that a higher rate should be paid as the number of children increases. In considering this question there are three basic criteria for determining the need for variations in benefit rates: family size, age of children, and family income. Budget studies have shown that the marginal cost of caring for a child goes down as family size increases, but goes up as the age of the children increases. In the past, the federal family allowance payment has been related to the age of the child, whereas the Quebec supplementary family allowances increase with the number of children. However as

long as the allowance is only a fraction of the cost of maintaining a child, family income is the most important factor involved in the determination of benefit rates — more important than either age or number of children.

A monthly benefit of \$16 per child would be paid for each dependent child under 16 in families whose incomes are less than \$4,500 a year. The rate of benefit for each child would be reduced proportionately from \$16 to \$5 a month for families with income between \$4,500 and \$10,000 a year, and above this level the total benefit would be eliminated. The benefits will be treated as taxable income of the person who claim the child as a dependent for income tax purposes.

An illustration of the approximate amounts of benefit that would be payable under this proposal at different income levels follows:

<u>Income Level</u>	<u>Monthly benefit</u>
	\$
Up to \$4,500	16
\$ 4,501 — 5,000	15
5,001 — 5,500	14
5,501 — 6,000	13
6,001 — 6,500	12
6,501 — 7,000	11
7,001 — 7,500	10
7,501 — 8,000	9
8,001 — 8,500	8
8,501 — 9,000	7
9,001 — 9,500	6
9,501 — 10,000	5
10,001 and over	0

A benefit of \$16 a month is twice the amount now received by low-income families for children 10 to 15 and two and two-thirds times more than the allowance they get for children under 10. The new program should make a significant difference to the budget of larger families whose incomes are under \$4,500.

An income ceiling of \$10,000 was chosen as including about 70 per cent of the families. A substantial number of middle-income families as well as poor families will continue to draw benefits; over 20 per cent of families will get the full benefits and 60 per cent will get higher benefits than at present. A gradual reduction in the rate of benefit will be provided between \$4,500 and \$10,000 to

prevent anomalies from arising among families in that income range.

The impact of this proposal on families in general will be more readily understood by reference to the following table which shows the cumulative percentage distribution of families with dependent children under 16 by 1972 income class. It will be noted that half the families will have incomes of \$8,000 or less, that 60 per cent will have \$9,000 or less, and that 70 per cent will have \$10,000 or less.

1972 incomes up to	Cumulative percentage of families with dependent children
\$	%
2,000	7
3,000	12
4,000	17
5,000	24
6,000	31
7,000	40
8,000	50
9,000	60
10,000	70
12,000	84
14,000	90
18,000	95
23,000	97

By paying the full benefit to families with incomes of \$4,500 or less, the

Family Income Security Plan will reach about 640,000 families — over 20 per cent of the 3.1 million families with children under 16. Partial benefits will be paid to 1,560,000 families — 50 per cent of the total — and no benefit will be paid to about 930,000 families — 30 per cent of all families with children under 16.

#### Youth Allowances

Discussions will be undertaken with Quebec as soon as possible after the White Paper is published to see whether the principle of selectivity could be extended to the federal Youth Allowances and Quebec Schooling Allowances on a nation-wide basis. It is hoped that any selective program for children 16 and 17 could be integrated with the Family Income Security Plan for Children under 16.

#### COSTS OF PROGRAM

##### Existing program

Expenditures on this program were \$350 million in 1953-54, and by 1969-70 they had risen to \$560 million, or to \$640 million including Family Assistance, Youth Allowances and Quebec Schooling Allowances. By 1971-72 it is forecast that

these programs will cost about \$645 million.

On March 31, 1970, there were 7,377,000 children in 3,473,000 families receiving Family Allowances, Youth Allowances or Family Assistance payments and the cost of administering the federal programs for the fiscal year ended on that date were \$11,634,000. The ratio of these costs to the total amount paid is \$1.82 per \$100 or 1.82 per cent. Total administrative costs, including the servicing of each account and the issuing of cheques for the period of 12 months, were \$3.35 per account.

##### Proposed Program

The proposed Family Income Security Plan would cost an estimated \$660 million. This would be financed by the existing allocation of \$560 million, and the extra \$100 million that would be collected from taxes on family allowances. If an agreement is reached with Quebec with respect to Youth Allowances, the total expenditure on benefits for children under 18 would be about \$760 million. As family incomes rise in future, these costs would fall unless the monthly benefit or the income ceiling or both were raised.

*General*

Social insurance is one type of public income security program that has been adopted in all modern industrial states to enable workers to provide themselves with protection against loss of income when certain calamities occur. It provides a base on which greater income protection can be built through private insurance and pensions and personal savings. Like private insurance, social insurance spreads the risk of loss over a large number of contributors. Contributions are paid into a central fund by employees, employers, or both, and in some cases by the self-employed. From this fund weekly or monthly cash benefits are paid out in lieu of income; the amount of the benefits is usually related to the contributors past earnings. Benefits may be paid when earnings are temporarily suspended, as in the case of sickness or unemployment, or when earnings cease permanently, as in the case of death, disability or retirement. In either case, the purpose of the program is to afford a sense of security to those contributors, to overcome financial hardship, and to prevent people from falling into poverty when disaster strikes.

Unlike private insurance, however, social insurance programs normally entail a number of cross subsidies. Since public programs also have to take into account social objectives they are designed to achieve a more equitable redistribution of income. In general, one's benefits are financed by one's past contributions and the interest they have earned. But they are also financed by the contributions of employers and those who never draw benefits. Extra benefits for dependents entail subsidies to families from single persons. Generous benefits in the early years of the program mean subsidies from the young to the old or from long-term contributors to short-term contributors.

Although both unemployment insurance and the Canada and Quebec Pension Plans have provided considerable income protection to date, there are certain features which need improvement. The discussion which follows relates only to the Canada Pension Plan. The White Paper on Unemployment Insurance considers the proposals relating to that program.

**CANADA PENSION PLAN****Existing program**

In 1965 Canada adopted its first contributory, earnings-related social insurance program for aged and disabled persons, and survivors. The Canada Pension Plan came into operation in January, 1966 with the collection of contributions from employers, employees and self-employed persons. The first retirement pensions were paid in January 1967, and the first survivors' benefits in February 1968. Disability benefits became payable in February 1970.

The Canada Pension Plan was designed to provide an earnings-related retirement pension for members of the labour force, and together with the Quebec Pension Plan now covers about 92 per cent of them. It also provides benefits to contributors who become severely disabled, and to their children. When a contributor dies, a lump sum death benefit becomes payable, together with monthly benefits for the widow and children, or for the disabled widower and children if they had been dependent on the contributor. The Canada and Quebec Pensions Plans are closely co-ordinated and operate together to provide one nation-wide system.

Employees earning more than \$600 a year, and self-employed persons earning at least \$800 a year, are covered from age 18 up to pensionable age. It was intended that through this social insurance plan contributors would be able to build up

income protection for their old age. Workers are thus provided with orderly retirement plan arrangements, even if they are not covered by private pension plans, and are given income protection in case of disability and death.

In our economy some industries are able to provide good retirement pensions for their employees, while others are unable to provide any at all. There is thus a very uneven distribution of income protection for retirement, disability and survivors available through private industry. Contribution rates and benefit levels in the public pension plan have been set having in mind the many private plans that had been developed over the years. The benefits have been designed to provide substantial protection, and at the same time not to be so generous as to discourage the provision of private protection. The public plan protects people with no private pension plan and adds to the protection of those covered under modest plans. For those plans already offering very high benefits some adjustment or integration may be necessary. As a fairly new plan still in its transitional stage, the Canada Pension Plan has paid out only relatively small amounts in benefits so far. Benefit payments have risen from \$1.3 million in 1967-68 to \$15.6 million in 1968-69, and to \$47.4 million in 1969-70. Contributions are currently about \$750 million a year.

**Benefits**

*Retirement Pension* — The earnings-related retirement pension was designed so that, when combined with the flat rate Old Age Security pension and any private pension arrangements or savings, it would prevent retired people from falling into poverty. It was only one component of a three-tiered system: Old Age Security, Canada Pension Plan and private pensions. Therefore it was set at a modest level — only 25 per cent of average

previous earnings, to be added to the basic flat-rate Old Age Security pension, which is currently \$79.58 a month. As this pension matures in future, it will progressively reduce the extent to which aged people will depend on the Guaranteed Income Supplement and social assistance for income support.

*Disability Pension* — The disability pension was designed to provide income support for those contributors to the Canada Pension Plan who, before reaching retirement age, might suffer a severe and prolonged disability. Because there was no flat-rate pension available to them, a flat-rate component was built into the disability pension; currently it amounts to \$26.53 a month. In addition, the disabled contributor receives 75 per cent of the retirement pension he would have been entitled to had he reached retirement age. Flat-rate benefits are also provided for the children of disabled contributors. These benefits first became payable in 1970; disability insurance has thus only begun to cut into the problem of providing income support for disabled persons. In future it can be expected to have much greater impact than has been possible up to this point.

*Widow's and Disabled Widower's Pension* — The widow's pension was designed to extend some income protection to widows whose husbands had been contributors to the plan. The full pension is payable to disabled widows, to widows with young children, and to other widows of 45 or more, and a partial pension is paid to other widows 35 to 45. The full pension for a widow of less than 65 includes a flat-rate benefit of \$26.53 a month plus 37½ per cent of her husband's retirement pension. At age 65 the benefit formula changes. The widow over 65 gets a pension of 60 per cent of her husband's retirement pension in addition to her Old Age Security. The same benefit as provided to the disabled widow is available to a disabled widower who was dependent on his wife for financial support at the time of her death.

*Orphan's Benefit* — Orphan's benefits are payable on behalf of a deceased contributor's unmarried dependent children, whether or not the mother is alive. It may also be paid on behalf of a female contributor if she was maintain-

ing the child at the time of her death. The rate for each of the first four children equals the flat-rate component of the widow's pension, or \$26.53 currently. For additional children the rate for each is one half the flat-rate amount. Benefits are payable until the child reaches 18, or until age 25 if the child continues to attend school or university full time.

*Death Benefit* — When a contributor dies a lump sum death benefit equal to six times his monthly retirement pension up to a maximum of 10 per cent of the year's maximum pensionable earning in the year of death, or \$530 currently, is paid to his estate.

### Contributions

The Plan is financed by contributions from employees and their employers, and from self-employed people. The federal government makes no contribution to the Plan, other than as an employer itself.

Employees contribute at the rate of 1.8 per cent on their earnings between \$600 and \$5,300, and this is matched by their employers. Self-employed persons pay the combined employee-employer rate. An employee's maximum contribution is \$84.60 in 1970 and a self-employed person pays a maximum of \$169.20. These amounts are paid into the Canada Pension Plan Account from which all benefits and administrative costs are paid.

The maximum earnings on which a person could contribute in 1966 (Year's Maximum Pensionable Earnings) was set at \$5,000, which was the average wage for that year. For that part of his earnings in excess of this sum, a worker might contribute to a private pension plan or make his own arrangements for retirement savings. For each of the years 1968 to 1975, the maximum was to be adjusted by the Pension Index which has a limit of 2 per cent on any year's adjustment. By 1970, the maximum had reached \$5,300 as a result of this adjustment, although the average wage had meanwhile risen to about \$6,400.

### The Fund

The Plan is required by law to lend the large surpluses that it is expected to build up in its first fifteen or twenty years on a proportionate basis to the provinces. Any

residual sums are lent to the federal government. On the provincial and federal securities it holds, the Plan earns a considerable amount of interest. From April 1, 1966 to March 31, 1970 it has earned \$278 million including \$140 million in 1969-70.

The balance in the Canada Pension Plan Fund has grown steadily from a level of \$89 million after its first 3 months of operation in March 1966 to \$2.9 billion at the end of March, 1970. These sums have been invested largely in special provincial government bonds which provide money for the provinces to spend in any way they choose. There has been a much higher level of funding than was originally anticipated or planned for. The 1964 Actuarial Report predicted that the Fund would level off at about \$8 billion in 1985 and then gradually decline. But current actuarial projections show the Fund accumulating about \$8.5 billion by 1975 and rising to \$21.7 or \$29.8 billion by 1990, depending on the assumptions used by the Chief Actuary.

Although the size of the Fund's balance makes it appear that Canada Pension Plan benefits could be improved without difficulty, it must be remembered that the Plan is maturing gradually, with more and more contributors becoming beneficiaries every year. At some future date a break-even point will be reached when outlays will equal intake; at that point, consideration will have to be given to an increase in contribution rates.

### Proposed Changes

#### 1. Notice of Intent

The Act requires that provincial approval be obtained by each of at least two thirds of the provinces having not less than two thirds of the population of all provinces before any substantial changes are made in the Plan. Three years' notice must be given to the provinces before changes in the level of benefits or contribution rates can become effective. Therefore, discussions with the provinces regarding the changes needed to improve the Plan will be started as soon as possible after the White Paper has been published. The Government plans to introduce in the House of Commons in December 1970 a notice of intent

to change the law so that changes along these lines can become effective by January 1973 if the required provincial agreement is obtained.

## 2. *Maximum Pensionable Earnings*

- (a) The maximum pensionable earnings for a year should be raised in three steps from \$5,500 in 1972 to \$7,800 in 1975, as follows:

	<u>Present</u>	<u>Proposed</u>
	\$	\$
1972	5,500	5,500
1973	5,600	6,300
1974	5,700	7,100
1975	5,800	7,800

- (b) The federal government should be given the legislative authority to reassess the \$7,800 for 1975 to see if it is adequate and, if not, to take steps to adjust the ceiling to reflect changes in the average industrial wage.

With average wages at \$6,400 in 1970 and a ceiling on pensionable earnings of \$5,300, it is clear that the ceiling has fallen behind by \$1,100 as compared with their relative position in 1966. This gap is expected to widen between 1970 and 1975 because wages are rising faster than the ceiling can be increased. It is difficult to project with accuracy what the average wage level will be in 1975, but \$7,800 seems to be a reasonable estimate.

The result is that a larger and larger proportion of contributors are at or above the earnings ceiling. This process is steadily converting an earnings-related plan, in which the amount of benefits was supposed to bear some relationship to previous earnings, into another flat-rate benefit plan for all those contributors now above the ceiling.

The Unemployment Insurance program now has a \$7,800 ceiling on insurable earnings, and the recent White Paper proposes that this ceiling be adjusted to reflect changes in average income. The Old Age, Survivors' and Disability Insurance program in the United States, which is comparable to the Canada Pension Plan, has a ceiling of \$7,800 on pensionable earnings, and consideration is being given to raising it further. The Advisory Committee of the Canada Pension

Plan has recommended that the government raise the ceiling after expressing concern at what is happening to the Plan under the existing limitations.

For all these reasons the government has decided to raise the maximum pensionable earnings to \$7,800. However it has chosen to reach this goal in three steps rather than one so as to make the impact more gradual on contributors with earnings at or above the average as well as on their employers. In doing so it recognizes that the \$7,800 maximum may itself be too low by 1975 in relation to prevailing wage rates. It therefore needs to have the authority to adjust the ceiling at that time, before the Earnings Index becomes effective in 1976. Under present legislation the ceiling in effect in 1975 will be adjusted thereafter by an Earnings Index based upon an eight-year moving average of all salaries and wages in Canada. It would be applied to the ceiling of \$7,800 in 1975 or whatever higher figure the ceiling for that year might be.

This will of course mean an increase in maximum contributions by employers and employees — from \$88.20 in 1972 to \$102.60 in 1973, \$117 in 1974, and \$129.60 in 1975. Self-employed contributors will pay twice these amounts. However, the increase in the ceiling is not an across-the-board increase for all contributors, but an increase only for those at or above the earnings ceilings.

If action is not taken to update the earnings ceiling, the earnings-related basis of the Plan will be undermined. The longer such action is delayed, the steeper will be the rise in maximum contribution rates that will eventually be required, and the lower will be the average benefits available for current contributors when they retire. By taking this action now the higher ceilings would increase the amounts of the retirement pensions going into pay, and also the amounts of the earnings-related components of disability pensions, widows' pensions and disabled widowers' pensions.

## 3. *Basic Exemption*

The basic exemption for a year is 12 per cent of the maximum pensionable earnings for that year rounded down to the nearest \$100. Consequently, the basic exemption has to date been \$600. If there

were no change in the Plan, it would from time to time increase. For example, when the maximum pensionable earnings are \$7,800 the basic exemption would be \$900. Increases in the basic exemption would exclude more years of contributions for people with very low earnings, years which may be very important insofar as the entitlement to benefits is concerned. Consequently, it is proposed that the Act be amended so that the Year's Basic Exemption would be fixed at \$600 a year. This would apply to the earnings of employees, and the self-employed would continue, as they do now, to make contributions when their earnings for a year are \$800 or more.

## 4. *Disability Pension*

The benefit for a disabled contributor should be raised to \$80 a month plus 100 per cent of his retirement pension, the total reduced by the amount received under Old Age Security at age 65.

The maximum benefit a disabled person can receive in 1970 is \$106 a month, that is \$26.53 plus 75 per cent of his retirement pension, and many disabled contributors are not eligible for the maximum. The government believes that a disabled contributor should be able to receive the same basic income support as a retired contributor.

## 5. *Wives of Disabled Beneficiaries*

A wife's benefit of \$80 a month, should be provided for disabled beneficiaries' wives who are under 65 and have dependent children in their care. Like the other CPP benefits, this new benefit would also be escalated each year in accordance with the Pension Index.

At present there is no benefit for the wife of a disabled beneficiary: the family of a disabled contributor receives the same amount of benefit whether or not his wife is living with them. This gives rise to hardship in those cases where the responsibility of caring for their young children prevents the wives of disabled men from working for pay.

## 6. *Children of Disabled Beneficiaries*

The benefit for a child of a disabled contributor should not be discontinued when the father reaches age 65.

At present, a disabled contributor's child is entitled to a benefit of \$26.53 a month while his father draws the disability benefit. But when the father reaches age 65 he starts drawing the retirement benefit and the child's benefit ceases. If he continues to qualify after reaching age 65, his children, providing they are still young enough to qualify, should continue to receive the child's benefit.

The combined effect of the benefit for the child, and the proposed benefits for disabled contributors and wives in sections 4 and 5 above, is illustrated in the following table which uses by way of example a family consisting of a disabled contributor, a wife, and two children.

Canada Pension Plan Benefits  
For a Disabled Contributor,  
Wife and Two Children

(amounts are those which  
commence in year shown)

Year Benefits Become Payable	Monthly Benefits Payable When Average Pensionable Earnings Are		
	Maximum	\$4,000	\$3,000
	\$	\$	\$
1970	159.49	142.09	126.47
1973	335.74	299.63	278.80
1974	351.87	303.95	283.12
1975	372.25	308.35	287.52
1976	387.17	312.85	292.02
1977	396.62	317.45	296.62

Many of these families will also receive full or partial benefits under the Family Income Security Plan.

#### 7. Widow's and Disabled Widower's Pensions

The benefit for a widow and a disabled widower should be raised to \$80 a month plus 75 per cent of the late spouse's actual or imputed retirement pension, the total reduced by the amount received under Old Age Security at age 65.

The maximum benefit a widow under 65 can now receive is about \$67 a month, that is, \$26.53 plus 37½ per cent of her husband's actual or imputed pension, and many widows are not eligible for the maximum. The formula for the widow's and disabled widower's benefits should be revised so as to double the earnings-related component of the benefit for those

under 65, and to raise the flat-rate component to the level of Old Age Security.

The maximum benefit a widow over 65 can now receive is \$65 a month, that is, 60 per cent of her husband's pension or about \$145 including her Old Age Security. The proposal will provide the same maximum benefit to widows over and under 65. It is proposed that the new benefit formula applicable to widows would apply also to disabled widowers.

In terms of family protection these pension proposals must be considered in combination with the orphan's benefits described earlier. For purposes of illustration, the following table indicates Canada Pension Plan benefits payable to a widow with two children.

Canada Pensions Plan Benefits  
For a Widow and Two Children

(amounts are those which  
commence in year shown)

Year Benefits Become Payable	Monthly Benefits Payable When Average Pensionable Earnings are		
	Maximum	\$4,000	\$3,000
	\$	\$	\$
1970	120.21	110.84	103.03
1973	225.88	198.80	183.18
1974	237.46	201.52	185.90
1975	252.21	204.29	188.67
1976	262.87	207.13	191.51
1977	269.41	210.03	194.41

In addition to the above benefits, many widows with children will also qualify for substantial monthly payments under the Family Income Security Plan.

#### 8. Earnings Test

The earnings test is applicable to persons who are in receipt of retirement pensions in the age range of 65 to 69. The object of the test has been to encourage efforts to obtain additional income but not to provide pensions for those who were fully self-supporting. In 1971, such a person can earn up to \$960 a year without affecting his pension. For every dollar he earns between \$960 and \$1,600 his pension is reduced by 50 cents a year, that is, up to a maximum of \$320. For every dollar he earns above \$1,600 his pension is reduced by \$1 a year. No reduction is made in his monthly pension for any month in which his earnings are

\$80 or less. However, the Canada Pension Plan Advisory committee has asked that the earnings test be reviewed. It is proposed that this should be done in collaboration with the provinces.

#### 9. Current Beneficiaries

Persons who are already receiving survivors' or disability pensions in 1972 should have their pension levels adjusted in 1973 to take into account the new benefit formulas.

There will be more than 150,000 such people under the Plan by the time these proposals come into force. To avoid inequities and to ensure fair treatment for both new and old beneficiaries, these pensions should also be adjusted to take into account any amendments that are adopted.

#### 10. Technical Amendments

The government also proposes to introduce a number of technical amendments to improve the administration of the Canada Pension Plan. These do not involve any substantive changes that require the prior consent of the provinces, but they have already been discussed with representatives of the Quebec Pension Plan who have themselves suggested a number of the improvements.

#### Cost of Proposals

The government has obtained cost estimates for its proposals from the Chief Actuary of the Department of Insurance. He has been asked to make these estimates public. The following data have been extracted from these actuarial estimates.

#### Benefits

The proposals to raise the earnings ceiling and to improve the benefit formulas for disabled contributors and widows will of course entail higher expenditures on benefits in the years ahead. By 1985 it is anticipated that benefit payments and administration costs will amount to \$2.9 to \$3.1 billion.

Retirement benefit expenditures in 1985 would amount to \$1.2 billion if no changes were made in the existing plan, and to \$1.5 billion as a result of the higher ceiling proposed. Disability benefit expenditures would amount to \$250 million with no change in the plan, and to

\$500 million as a result of the higher ceiling, the improved formula, and the proposed benefit for wives. Widow's benefits would require an outlay of \$385 million if there were no change, and of \$825 million as a result of the higher ceiling and the improved formula.

### Contributions

The proposal to increase the earnings ceiling to \$7,800 by 1975 would entail contributions with respect to persons earning more than the 1972 maximum of \$5,500 under the current legislation. An employee earning \$6,300 or more would have to pay \$14.40 more in contributions in 1973 than the \$88.20 he will pay in 1972. In 1974, an employee earning \$7,100 or more would have to pay \$14.40 more than in 1973. In 1975, an employee earning \$7,800 or more would have to contribute \$12.60 more than in 1974. The employer would have to match these extra amounts and a self-employed person would have to pay the combined amount.

For these extra payments, better protection would be provided. To get credit for his earnings between \$5,600 and \$6,300, an employee would be paying \$102.60 rather than \$90 in 1973; his extra protection would only cost him \$12.60 more, or \$1.05 a month. In 1974 instead of paying \$91.80 he would pay \$117. And in 1975, rather than paying \$93.60 on \$5,800 of his income, he would pay \$129.60 on \$7,800 of his income — \$36 more for coverage of the extra \$2,000 earnings.

The 1964 Actuarial Report anticipated that contribution rates would have to be increased sometime after 1985 if the balance in the Fund were not to be allowed to fall. Under the proposals now being made, even though benefit expenditures would increase relatively more than contributions, an increase in contribution rates would still not appear to be needed until after 1985 if the actuary's lower estimates are realized, or until after 1995 if his higher estimates turn out to be the right ones.

### The Fund

The proposed changes in benefits and maximum contributions will of course affect the balances in the Canada Pension Plan Fund in future. The Chief Actuary has provided estimates to the year 2000 of the benefit and administrative expenditures and revenues from contributions, and their impact on the Fund balances. Two sets of estimates have been provided, one called *reasonable stability* estimates, the other called *moderate inflation* estimates. The reasonable stability estimates assume that from 1975 on consumer prices will increase by only 1 per cent a year, average earnings will increase by only 3½ per cent a year, and interest rates on new investments will be 4½ per cent. The moderate inflation estimates assume that from 1975 on consumer prices will increase by 3 per cent a year, average earnings by 5½ per cent a year, and interest rates will be 6½ per cent. These assumptions are explained more

fully in the report which the Chief Actuary has prepared for publication.

The following figures have been taken from that report.

#### Reasonable Stability Estimates

Year	Benefits and Expenses	Total Contributions	Balance in Fund
	\$ millions	\$ millions	\$ billions
1975	729.8	1,255.4	8.3
1980	1,746.8	1,722.8	12.5
1985	2,932.0	2,371.0	14.6
1990	4,335.5	3,043.3	13.6
1995	5,913.6	3,864.2	7.6
2000	7,776.4	4,929.9	-4.2

#### Moderate Inflation Estimates

Year	Benefits and Expenses	Total Contributions	Balance in Fund
	\$ millions	\$ millions	\$ billions
1975	731.2	1,294.2	8.5
1980	1,783.3	1,922.0	13.8
1985	3,127.1	2,919.4	18.9
1990	5,041.8	4,126.7	22.8
1995	7,588.6	5,764.4	23.2
2000	10,988.1	8,093.8	17.8

The impact of the proposed changes on the balance in the Canada Pension Plan Fund is of considerable importance to the provinces who look to it as an assured source of investment funds. From these figures it can be seen that the provinces will have substantial sums available for investment in the next 15 to 25 years.

The early development of social assistance in Canada reflected traditions brought here from Britain and France, including the practice of providing assistance through local authorities embodied in the Elizabethan Poor Law and reliance on private and church charity. Towards the end of World War I and in the years that followed, the provinces entered the field with the establishment of mothers allowance programs for needy mothers with dependent children.

Federal involvement on a major scale began in 1927 with the sharing of costs of provincial assistance payments for those aged 70 and over on the basis of a means test. This coverage was extended to the blind in 1936, to the aged in the 65 to 69 age group in 1951, and to the disabled in 1954. Federal aid was provided to the provinces for unemployment assistance during the depression of the 1930's, discontinued during World War II, and re-established in 1956.

### CANADA ASSISTANCE PLAN

With the enactment of the Canada Assistance Plan in 1966, Canada had for the first time a comprehensive measure providing federal support for social assistance and welfare services. Federal contributions cover half of the cost of assistance payments and of developing and improving welfare services.

Two points should be made clear about the Plan. While it authorizes federal sharing in the costs of assistance and welfare services, it does not involve the federal government in their direct administration. This is carried out by the provinces and their municipalities, except in the case of federal programs for War Veterans' Allowances and Indian welfare. A second point is that the Plan does not specify precise conditions of eligibility nor does it set the amounts of assistance to be paid. These remain the responsibility of the provinces. While the broad

and flexible provisions of the federal act provide a basis for effective provincial programs, in the final analysis the nature, quality and extent of such programs are determined by each province in accordance with its perception of local and regional circumstances and the resources that it decides to make available.

The major assistance costs that are shared are those for the basic requirements of individuals and families, — that is, food, clothing, shelter, fuel, utilities, household supplies and personal necessities. Special needs can also be met if they are necessary for the safety, well-being and rehabilitation of persons in need. Costs of care for persons in institutions such as homes for the aged, nursing homes and welfare institutions for children are also covered.

Health care services that may be provided for persons in need include medical, surgical, obstetrical, optical, dental and nursing services, as well as drugs, dressings and prosthetic appliances. Hospital and medical care covered under federal-provincial health insurance plans are excluded.

Another important feature of the Plan is the support it provides for child welfare programs administered by provinces and voluntary agencies. This includes contributions to the cost of child protection, adoption services, and care in foster homes, group homes and specialized institutions, including, under specified circumstances, institutions for delinquent youth.

Support is also provided through the Plan for costs associated with the administration of provincial and municipal assistance programs and for welfare services provided through public or voluntary agencies. The services covered are rehabilitation, casework, counselling, homemaker and day care services, and associated functions such as consultation, research, evaluation and staff training.

Community development services designed to improve the social and economic conditions of communities and to alleviate or prevent poverty are also shareable.

The Plan provides for the sharing of costs of work activity projects which are governed by special agreements. These are projects designed to help people who have unusual difficulty in obtaining or holding employment.

A mandatory eligibility requirement for assistance payments that is specified in the Plan is that of need, which must be determined through a test which relates the budgetary requirements of applicants as reflected in provincial rate scales to income and resources. Federal sharing of welfare services extends to services provided to persons in need and also to persons who are likely to become needy if such services are not available to them.

Through the Canada Assistance Plan the federal government took two kinds of initiative to encourage the development of better welfare programs. It extended federal contributions for the first time to assistance for needy mothers, health care services for persons in need, child welfare programs, and preventive and rehabilitative welfare services. It committed itself to aid the integration and streamlining of assistance programs, to the use of the needs test in determining eligibility, and the adoption of appeal arrangements associated with assistance administration.

### Expenditures and Number of Persons Served

The estimated federal expenditures under the Canada Assistance Plan for 1969-70 amounted to \$450 million, with administrative costs amounting to \$700,000 or 0.16 per cent of federal payments. Since not all provincial expenditures for welfare services are shared at the 50 per cent level, the provincial share

of expenditures would likely exceed federal costs by some \$60 million, giving a total of close to \$1 billion for federal and provincial expenditures for assistance and welfare service programs coming under the Plan. Further details on the cash benefit component of these expenditures may be found in Appendix 5.

Table 1 shows the number of recipients of assistance and services in March, 1970 under provincial programs assisted through agreements under the Canada Assistance Plan. This indicates that a total of 1,243,983 persons benefitted from such programs at that time.

TABLE 1

RECIPIENTS OF PROVINCIAL SOCIAL ASSISTANCE PROGRAMS AIDED THROUGH CANADA ASSISTANCE PLAN AGREEMENTS AS AT MARCH 31, 1970

Province	Number of Recipients	Percent of Population
Newfoundland	83,733	16.2
Prince Edward Island	8,959	8.1
Nova Scotia	47,862	6.2
New Brunswick	50,660	8.1
Quebec	433,864	7.2
Ontario	334,816	4.4
Manitoba	49,580	5.1
Saskatchewan	52,161	5.5
Alberta	76,970	4.8
British Columbia	105,378	4.9
TOTAL	1,243,983	5.8

## FEDERAL ROLE IN SOCIAL ASSISTANCE FIELD

Social assistance in Canada has been primarily a provincial or local responsibility. From both jurisdictional and administrative standpoints in a federal state of such immense size, the provinces are the appropriate authorities to bear this responsibility.

Over the years, federal financial support and consultant services have had the effect of accelerating the extension and improvement of provincial and municipal programs. Federal aid has been particularly helpful in raising the level of assistance payments and improving welfare services in low-income provinces and in narrowing the gap between the benefits available to people in these provinces as compared with people in high-income provinces. Federal efforts to eliminate restrictive residence conditions have

helped to remove barriers to mobility, thus ensuring that people can move to any part of Canada to seek employment or to be near relatives with the knowledge that help will be available if they need it.

The federal government is prepared to continue its efforts to assist provincial governments in improving social assistance programs. It believes that much of the current criticism of such programs could be overcome if solutions could be found to some basic problems. These problems are described here and put forward for the consideration of the provinces as a basis for discussion and action.

## INADEQUACIES AND PROBLEM AREAS

### Entitlement to Assistance

A fundamental weakness in the administration of social assistance in Canada is the failure to recognize that persons unable to support themselves have a right to assistance. Every individual should accept primary responsibility for supporting himself. However, when he is unable to work or cannot find a job, then he must have a right to income support to meet his basic needs and those of his family. The sole limitation on this right should be a requirement that he show willingness to accept suitable employment, training or rehabilitation where age, health and family responsibilities permit.

Securing the recognition of assistance as a right under specified statutory conditions is an objective of the Canada Assistance Plan. This is indicated in the legislation by the definition of a person in need, by the basic requirement that the fact rather than the cause of need be the significant determinant of eligibility, by the elimination of residence restrictions, and by the requirement that appeal procedures exist. Despite its intent, however, the provisions of the Canada Assistance Plan are not sufficiently specific to secure full recognition of the right to assistance.

Considerable progress is evident when social assistance practices are compared with those of the past, but much remains to be changed. This change must stem from public attitudes as well as new welfare policies and administration. Judgments of whether a person is "deserving"

or not still enter into decisions about eligibility and the amount of assistance payments. People are often denied assistance even when the alternative options of employment, training or rehabilitation are not really available. These practices, combined with the failure to let applicants know clearly where they stand under the law, are among the basic causes of problems associated with Canada's social assistance programs.

A related problem is that arbitrary limitations on access to assistance are applied as a general policy without reference to individual circumstances. An example is the practice of denying assistance to persons involved in labour disputes. Sufficient resources from savings, loans, strike pay or relatives are found by most workers, but there are always some instances, particularly in long drawn-out disputes, where the interruption of earnings causes a financial crisis. Assistance is the only public mechanism that can protect the individual and his family when their survival is threatened by a situation beyond their personal control. Therefore, people should know that access to assistance will not be denied and that individual circumstances of need will be the governing considerations that will determine whether or not assistance will be granted.

### Incentives

In determining eligibility for assistance, some exemptions of earned income are allowed, but these are usually sufficient to cover only casual earnings and are generally limited to long-term recipients. Exemptions for short-term employable recipients are typically very limited or non-existent.

This practice has serious implications in terms of its effect on incentives to become self-supporting. If a recipient loses a dollar of assistance for each dollar that he earns, there is little incentive for him to seek work or improve his employability. This problem is particularly severe when a person's earning capacity, even when fully employed, does not exceed or is less than his assistance entitlement and when his prospects for continuing work are uncertain.

A variety of methods for exempting portions of earned income exist. These need to be considered with a view to implementing the most effective methods of creating incentives to self-support.

### Inadequate Levels of Assistance

Rates of assistance often remain too low to provide for a reasonably adequate level of support. The problem of inadequate benefits has three major components: the range of benefits, the rates allowed for recognized items of need, and the practice of granting amounts of assistance that are less than the stated rates. Generally speaking, provision is made for only the most essential items in the budget. Only under special circumstances is there coverage of additional elements necessary for meaningful family functioning and participation in the life of the community. Specific examples are costs of telephones, transportation for purposes other than obtaining health care, upkeep of household appliances and furnishings, and adequate personal care.

While some programs provide reasonably adequate food allowances, their effect is weakened by inadequate allowances for shelter, clothing, household supplies, and personal requirements. The effect of inadequate rates is compounded when periodic adjustments in rates fail to reflect increased costs of living or rising living standards. In some provinces there is a fixed ceiling on payments irrespective of actual needs or costs.

It is common practice for the unemployed, whose need is assumed to be of relatively short duration, to be provided with only emergency issues for food on a week-by-week basis. Some programs have provisions which exclude payment of regular allowances for clothing and personal and household requirements to such persons. The result is that recipients of social assistance payments suffer from inadequate nutrition, substandard housing, and other forms of deprivation.

Reasons for the inadequacies of assistance standards are not hard to find. Limitations on financial resources are a prime reason in certain low-income provinces. Lack of consensus about what constitutes adequate standards of assistance complicates the problem. There are obvious difficulties in defining what is

adequate, among them differences in community and cultural norms and in regional and urban-rural spending patterns. The establishment of appropriate standards is essential if adequate levels of assistance are to be achieved.

### Deficiencies in Appeal Procedures

Each province has undertaken, in its agreement under the Canada Assistance Plan, to provide for appeal procedures in the law governing its assistance program. The provinces have also agreed to ensure that applicants and recipients are informed of their right to appeal. The agreements do not, however, specify the kinds of arrangements to be adopted.

Appeal procedures have been the subject of continuing federal-provincial discussions at both the ministerial and official levels for the past four years and significant progress has been made. Prior to 1966, only four provinces made some provision for appeal: two to either the Minister or officials of the department, and two to independent committees. In one of the latter, the committee could be overruled by the Minister on the advice of the Director of Social Welfare.

However, six provinces now provide for initial administrative review of grievances followed by appeal to an independent committee for board if the applicant is not satisfied. In two other provinces, there is direct recourse to a central appeal board. Another province is establishing a system of regional appeal bodies, and the remaining one is currently reviewing its system of local *ad hoc* tribunals.

While improvements have been made, some basic problems remain. The information available to applicants and recipients about their right to appeal is inadequate in most parts of Canada. In two provinces the authorized appeal body is not fully independent of ministerial control. In a number of provinces the grounds for appeal are limited and there is inadequate provision for representation of recipients. In general, there is little effort to publicize the decisions of appeal tribunals.

The right of applicants or recipients to appeal, to an independent body, the administrative decisions affecting their interests must be clearly established, eas-

ily pursued, and known to them. Appeals machinery to achieve this should be improved to ensure speed, impartiality, and minimum expense.

### Communication and Information

A basic ingredient in securing improvement in welfare programs in Canada must be a greater understanding of the problems of the poor and their feelings about the programs designed to help them. One way of achieving such understanding is the development of more effective two-way channels of communication between the welfare system and those it serves.

A recent development, which demonstrates the need for such communication and offers a means of providing for it, is the formation of low income and welfare rights groups. Some of these groups have been supported through the National Welfare Grants program. Support on a broader continuing basis would enable these groups to fulfill their essential role.

A related question is that of the need for more effective methods of informing the public, and more particularly applicants for and recipients of assistance, about the availability of assistance and welfare service measures. To what are they entitled? Where can they secure information? How and where do they apply? What recourse have they to appeal against adverse administrative decisions? Because of this lack of information, many people are not receiving the assistance that is available and to which they are entitled. This continues to be one of the most serious weaknesses of the social assistance system.

The need for a better understanding of the problems and attitudes of disadvantaged people has been recognized by the federal and provincial ministers of welfare who set up a task force to advise them on ways of reducing alienation. This task force is giving special attention to three questions: how welfare recipients can be more effectively involved in the decision-making process related to welfare policies; how to foster the formation of responsible organizations of welfare recipients and their involvement in the implementation of policies; and how best to effect improvement in the treatment of individual welfare recipients by adminis-

trators in order to reduce misunderstanding and frustration on both sides.

### Administration

The practices followed in the administration of assistance have often reflected the belief of some administrators, and a significant segment of the public, that there are large numbers of persons who would rather receive assistance than work. The evidence available suggests that belief to be wrong. Punitive practices followed in assistance administration are neither appropriate nor useful.

It has become clear that administrative practices should be improved in a number of specific ways. The administrative process should be greatly simplified, the procedures should be such as to require minimum invasions of privacy, the areas of administrative discretion should be reduced, and assistance administration should be linked more closely with efforts to secure job opportunities. These steps would reduce the possibility of punitive and judgmental attitudes being applied in the administration of assistance, help to preserve the dignity and integrity of recipients, and reinforce their efforts to achieve self-support.

The provinces and the federal government have formed a task force to explore ways of improving and simplifying the administration of assistance programs. Through this medium, a co-ordinated effort is being made to draw together and to capitalize on the improvements that have been made in various jurisdictions.

### Cost-Sharing Arrangements

During the period that the Canada Assistance Plan has been in effect, a number of provinces have expressed concern about its financial application. These relate to the equity of its effect and the problem of finding provincial resources to enable fulfillment of its potential. The following are some of the more significant areas of concern.

The Plan covers costs of care in nursing homes and similar institutions, but excludes hospital care. Changes in patterns of providing institutional care for the retarded and for those no longer requiring active mental hospital treatment have made it difficult to establish and administer equitable conditions for ac-

ceptance of institutions caring for such persons.

Similar problems exist in institutional care and services for delinquent youth. The Plan covers care and services offered through child welfare programs, but excludes correctional institutions and services. Thus costs of care for delinquent youth are shared in provinces where they are provided through a child welfare program, but are excluded in those where they are part of a correctional program.

The Plan requires that residence not be a condition of assistance under programs for which costs are shared. The view of British Columbia is that the costs of its assistance programs are unduly high because of high rates of migration and transient movement to the province, and that it should receive special federal compensation. A "portability grant" is suggested as a means of compensating for this.

The provinces in the Atlantic Region are concerned that the sharing formula under the Plan does not recognize the high incidence of need for assistance that they face because of consistently high rates of unemployment and other special problems of the region. These problems and the limitations on their financial resources prevent them from using the Plan as effectively as the high-income provinces. Their view is that the sharing formula should provide contributions exceeding 50 per cent of costs in recognition of their special circumstances.

### Social Welfare Services

The preventive and rehabilitative objectives of the plan are emphasized in its support for welfare services provided in cases where there is financial need or the likelihood of such need if services are not provided. Such services are particularly important in the context of social assistance because they offer the means to prevent dependency and to help recipients regain their capacity for self-support. While there have been significant improvements in the financing and delivery of welfare services in recent years, the extension and development of welfare services have not resulted in the level of services required to achieve the objectives of the Plan.

### Day Care and Home-maker Services

This deficiency is particularly marked in respect to day care and home-maker services. In re-assessing the position of social assistance within the framework of income security policy, consideration of the role of these services assumes particular importance because of the part they can play in helping people become self-supporting. This is particularly true in the case of the mother with dependent children for whom alternative care may provide the opportunity to work, but access to such services is also needed by other employed people with low incomes. An alternative to the needs test now employed under the Plan would be to develop a simplified income test. Through it the services would be provided, with the extent of payment by the family being determined through the use of a scale of payments related to family income.

Discussions concerning the development of an alternative income test of this kind for the support of day care and home-maker services and of consequent changes in the Canada Assistance Plan will be held with the provinces.

### Youth Services

The sense of alienation and ruthlessness that affects troubled youth today poses special problems. The problems of such youth are associated with a lack of continuing family support, their questioning of the contemporary value system and their difficulty in finding what they regard as meaningful and productive work. Part of the solution seems to lie in agencies which young people themselves can operate and identify with and which can act as an intermediary with the broader community.

A variety of ways are being tried to provide services to such youth. They include hostels, drop-in centres and crisis intervention centres. Counselling, health services and liaison with community welfare and manpower services are needed. These have to be specially adapted to reach and involve youth. Support for such projects has been provided through the National Welfare Grants program and to a limited extent through the Canada Assistance Plan. The Government proposes to review the Plan in collaboration

with the provinces to find better ways of providing support to such activities in a manner that will ensure a responsiveness to the needs of youth.

### **Community Development Services**

While the provision of services that help people with individual problems is of basic importance, there is also a need of support for services that help people improve the social and economic conditions of their communities in order to lessen or remove the causes and effects of poverty. A good deal of experimentation with community development has gone on, some of it supported by the federal government under the National Welfare Grants program and the Canada Assistance Plan. If community development programs in low-income areas of communities and low-income regions are to be employed on a broader basis, there should be joint review by the provinces and the federal government of the suitability of the Plan as a measure for supporting community development, and of ways in which such programs can be developed in relation to existing welfare systems.

### **Work Activity Projects**

Efforts to rehabilitate assistance recipients have made it clear that there are some persons who, while not physically or mentally disabled in a recognizable sense, are nevertheless unable to secure and hold employment or to benefit from the usual rehabilitation and training programs. Work activity projects are intended to prepare such persons for either entry or return to employment or for training. They are ventures into a relatively unexplored area.

The Plan provides for sharing the costs of such projects as a means of assisting the provinces to experiment with and develop this method of rehabilitation for those whose problems do not respond to traditional approaches. Projects have been initiated or are under consideration in almost all provinces.

Although limited use has been made of this approach to date there is evidence that it can be a useful means of enabling selected persons to improve their capacity to take advantage of regular training and placement opportunities. More wide-

spread use of such projects and greater experimentation in determining the most effective ways of helping this type of person is needed.

### **Welfare and Manpower Programs**

The rising numbers of employable persons applying for social assistance has highlighted the need of welfare recipients and others vulnerable to job insecurity to have better access to rehabilitation, training and employment services. The particular circumstances and needs of people with persistent unemployment histories are often very complex, and they require several kinds of remedial help before they can become fully self-supporting members of the labour force. Employers are naturally interested in hiring the best qualified worker. As long as employment growth remains slow, it will inevitably be difficult for these less skilled and less productive workers to find remunerative jobs.

A major government objective is to enable as many persons as possible to become economically self-sufficient. Welfare programs and manpower programs offer complementary forms of help related to their needs. The aim of contemporary welfare programs is to go beyond merely alleviating the financial needs of people and to provide for a range of social welfare services designed to support recipients in their efforts to become economically self-supporting. Manpower programs offer employment-oriented career counselling, adult training, job referrals, mobility assistance and other employment-related services to provide avenues by which individuals can improve their employment capabilities.

The successful discharge of the social and economic responsibilities of government calls for a close working relationship between provincial and federal agencies. There has been considerable improvement in the extent and quality of welfare and manpower programs in recent years but more attention needs to be given to the relationships between them. This is reflected in the concern expressed about the difficulty, particularly in times of slack employment, of securing employment opportunities for the disadvantaged. The number of employable unemployed persons applying for assistance has in-

creased recently and alternatives such as employment, training or rehabilitation have not been readily available to many of them.

If efforts to keep the need for assistance to a minimum and to provide opportunities for the disadvantaged are to be successful, it will be necessary for welfare and manpower authorities to find improved ways of working together in achieving manpower authorities to find improved ways of working together in achieving their complementary objectives. This will have to include joint efforts to clarify their respective roles and continuing consultation in the planning and implementation of programs to ensure that they eliminate the gaps that now exist.

### **Vocational Rehabilitation and CAP**

Federal support for rehabilitation is provided through two programs—the Canada Assistance Plan administered by the Department of National Health and Welfare, and the Vocational Rehabilitation of Disabled Persons program administered by the Department of Manpower and Immigration. While there are differences in the coverage of these programs and in the assumptions on which they are based, there has been a tendency on the part of the provinces to regard these two programs as alternative means of financing rehabilitation services. If rehabilitation programs are to be more effective, relationships must be clarified and federal support given a sharper focus. Interdepartmental and federal-provincial consultations have taken place with a view to resolving these questions.

### **Conclusion**

The problems discussed above, if effectively dealt with, would in the view of the federal government resolve many of the inadequacies and remove much of the criticism of social assistance programs. They are concerned with the policies and practises followed under such programs, their relationship to other measures, and the effectiveness of the Canada Assistance Plan in providing support for continuing development. The federal government is prepared, through intensive consultation and through review and amendment of its own legislation, to play its part in resolving these problems.

# INCOME SECURITY EXPENDITURES

Canada's social security system has been evolving for more than a century, but the era of greatest growth has come about since the end of the second world war. Many other industrial countries set up and operated systems of social security long before Canada did, but this country has made up for the lag in development by gradually building up a comprehensive social security system in the last 25 years. The income security structure which is a major part of the social security system has been largely responsible for this.

In the evolution of this system Canada has used four income security techniques. These techniques have been described in Chapter 5 and are: social insurance, demogrants, guaranteed income and social assistance. Canada has been one of the countries which has relied heavily on the use of demogrants. In 1969-70 demogrants represented 51 per cent of total income security expenditures, due principally to the amounts spent for Old Age Security benefits. Social insurance benefits, which were 23 per cent of the total in 1969-70, have chiefly been for short-term unemployment benefits. It is only recently that social insurance has

been extended to old age, survivors, and disability benefits. Spending on social assistance has been heavy: in 1969-70 these expenditures accounted for 20 per cent of total income security outlays. Because guaranteed income is a recent development; spending it represented only 6 per cent of the total in 1969-70.

Expenditures on income security by governments at all levels, which do not include payments for social services, nor the cost of administering programs increased from \$733 million in 1949-50 to about \$4.5 billion in 1969-70. As costs have been rising over the period, the increases in current dollar expenditures do not reflect the real value of payments made to persons who receive income security benefits. When spending in 1969-70 is corrected for price increases and expressed in terms of the purchasing power of the 1949 dollar, the increase in real terms over the 20-year period has been from \$733 to \$2.7 billion.

With respect to the current dollar payments made for income security in 1969-70, it is estimated that only \$2.7 billion was actually paid to people in poverty. The remaining \$1.7 billion was paid to people not in poverty whose

incomes were unexpectedly cut off, or who had children to support.

The simplest way to examine income security expenditures is to look at each program in turn to see what it has been costing over the last two decades. In Table 1 are presented the annual benefit expenditures for each of the major Canadian income security techniques in selected fiscal years. Tables 2, 3 and 4 present expenditures in selected fiscal years for income security programs grouped according to the nature of the program.

## SOCIAL INSURANCE PROGRAMS

Expenditures on social insurance benefits have increased from \$223 million in 1949-50 to \$1 billion in 1969-70. The real increase in 1969-70 is to \$622 million when the current dollar expenditures in that year are expressed in terms of 1949 purchasing power. The largest single program in this category, as Table 2 indicates, is the Unemployment Insurance plan which now pays out more than \$500 million in benefits. As yet, the Canada and Quebec Pension Plans together account for only \$63 million of

TABLE 1. TOTAL AND PERCENTAGE DISTRIBUTION OF EXPENDITURES BY THE FEDERAL AND PROVINCIAL GOVERNMENTS BY INCOME SECURITY TECHNIQUE IN SELECTED FISCAL YEARS, 1950 TO 1970<sup>(a)</sup>

Income security Technique	1949-50		1954-55		1959-60		1964-65		1969-70 <sup>(b)</sup>	
	Total Expend- itures	Percentage Distri- bution	Total Expend- itures	Percentage Distri- bution	Total Expend- itures	Percentage Distri- bution	Total Expend- itures	Percentage Distri- bution	Total Expend- itures	Percentage Distri- bution
	\$ millions		\$ millions		\$ millions		\$ millions		\$ millions	
Social insurance benefits	223.0	30.4	445.5	34.7	650.0	32.5	639.6	24.5	1,008.1	23.1
Demogrants	297.5	40.6	719.7	56.1	1,067.5	53.5	1,469.6	56.3	2,201.5	50.5
Social assistance	212.2	29.0	117.8	9.2	278.7	14.0	501.5	19.2	891.2	20.4
Guaranteed income <sup>(c)</sup>	—	—	—	—	—	—	—	—	263.0	6.0
<b>TOTAL</b>	<b>732.7</b>	<b>100.0</b>	<b>1,282.0</b>	<b>100.0</b>	<b>1,996.2</b>	<b>100.0</b>	<b>2,610.7</b>	<b>100.0</b>	<b>4,363.8</b>	<b>100.0</b>

(a) See Tables 2 to 4 for detail.

(b) Estimated.

(c) Guaranteed Income Supplement for OAS recipients, which began in January 1967.

TABLE 2. TOTAL EXPENDITURES UNDER FEDERAL AND PROVINCIAL  
SOCIAL INSURANCE PROGRAMS  
IN SELECTED FISCAL YEARS, 1950 TO 1970

(\$ millions)

Program	1949-50	1954-55	1959-60	1962-63	1963-64	1964-65	1965-66	1966-67	1967-68	1968-69	1969-70(a)
Canada Pension Plan	—	—	—	—	—	—	—	0.1(b)	1.3	15.6	48.0
Quebec Pension Plan	—	—	—	—	—	—	—	(b)	0.4	5.0	15.0
Unemployment Insurance	86.1	257.6	415.2	403.2	365.7	335.0	297.8	307.0	388.6	459.1	542.1
Workmen's Compensation(c)	40.9	58.2	85.2	104.5	111.6	124.3	141.6	155.9	162.2	176.8	185.0
Veterans Pensions(d)	96.0	128.7	149.6	175.9	173.2	180.3	185.6	195.9	205.2	222.9	218.0
<b>TOTAL</b>	<b>223.0</b>	<b>444.5</b>	<b>650.0</b>	<b>683.6</b>	<b>650.5</b>	<b>639.6</b>	<b>625.0</b>	<b>658.9</b>	<b>757.7</b>	<b>879.4</b>	<b>1,008.1</b>

(a)Estimated.

(b)Payments of benefits commenced January 1967; totals for 1966-67 (fourth quarter only) were CPP \$50,900, QPP \$4,100.

(c)Cash benefits only.

(d)Pensions for disabled veterans and widows.

TABLE 3. TOTAL EXPENDITURES BY THE FEDERAL AND PROVINCIAL GOVERNMENTS  
ON DEMOGRANT PROGRAMS IN SELECTED FISCAL YEARS, 1950 TO 1970

(\$ millions)

Program	1949-50	1954-55	1959-60	1962-63	1963-64	1964-65	1965-66	1966-67	1967-68	1968-69	1969-70(a)
Old Age Security(b)	—	353.2	574.9	734.4	808.4	885.3	927.3	1,033.4	1,153.3	1,296.8	1,467.0
Family Allowances(c)	297.5	366.5	492.6	532.8	539.9	547.9	554.5	559.6	616.7	643.9	656.5
Youth Allowances(d)	—	—	—	10.9	12.5	36.4	64.0	67.6	71.1	75.6	78.0
<b>TOTAL</b>	<b>297.5</b>	<b>719.7</b>	<b>1,067.5</b>	<b>1,278.1</b>	<b>1,360.8</b>	<b>1,469.6</b>	<b>1,545.8</b>	<b>1,660.6</b>	<b>1,841.1</b>	<b>2,016.3</b>	<b>2,201.5</b>

(a)Estimated.

(b)Excludes benefits paid under the Guaranteed Income Supplement program commencing January 1, 1967.

(c)Includes Family Assistance benefits for children of immigrants and, from 1967-68, payments under Quebec's Family Allowances program.

(d)Includes Quebec Schooling Allowances from 1962-63 and Newfoundland's Parents' Supplement (Schooling Allowances) from 1966-67.

TABLE 4. TOTAL EXPENDITURES BY THE FEDERAL AND PROVINCIAL GOVERNMENTS  
ON SOCIAL ASSISTANCE PROGRAMS IN SELECTED FISCAL YEARS, 1950 TO 1970

(\$ millions)

PROGRAM	1949-50	1954-55	1959-60	1962-63	1963-64	1964-65	1965-66	1966-67	1967-68	1968-69	1969-70(a)
Assistance for special groups: (means-tested)											
Aged	119.6	41.8	60.6	76.4	78.4	90.0	85.8	64.0	34.8	14.2	3.0
Blind	4.7	3.9	5.6	6.5	6.7	7.5	7.3	6.8	5.2	4.8	4.4
Disabled	—	0.8	32.2	39.2	40.4	46.8	47.6	47.2	30.8	28.6	23.8
Veterans	58.2	28.3	62.6	87.8	89.4	99.6	108.2	112.1	107.6	105.2	107.0
Indians and Eskimos	1.0	0.8	1.5	3.5	4.4	6.0	10.5	11.0	18.9	20.2	18.0
General Assistance: (needs-tested)											
Mothers' allowances(b)	16.1	23.0	39.8	36.5	36.9	36.4	40.0	46.4	29.3	28.6	28.0
Unemployment assistance	12.6(c)	19.2(c)	76.4	193.0	214.8	215.2	203.4	286.6	87.4	30.4	29.2
Canada Assistance Plan(d)	—	—	—	—	—	—	—	43.0	440.0	588.2	677.8
<b>TOTAL</b>	<b>212.2</b>	<b>117.8</b>	<b>278.7</b>	<b>442.9</b>	<b>471.0</b>	<b>501.5</b>	<b>502.8</b>	<b>617.1</b>	<b>758.0</b>	<b>820.2</b>	<b>891.2</b>

(a)Estimated.

(b)From 1965-66, program replaced in some provinces by Social Assistance and included under Unemployment Assistance.

(c)At the provincial level, includes expenditures on assistance for unemployed persons prior to the introduction of the Unemployment Assistance program.

(d)Assistance payments only; excludes expenditures on health and welfare services, child welfare, and care of children in institutions.

this total. These figures relate only to the cost of benefits actually paid out to beneficiaries, and do not show the amounts contributed to these plans, the amounts accumulating in the plans' funds, nor the outlays for program administration.

### **Canada Pension Plan**

As a fairly new plan still in its transitional stage, the Canada Pension Plan has paid out only relatively small amounts in benefits so far. Retirement benefits were first paid in January, 1967, survivor's benefits in February, 1968, and disability benefits in February, 1970. Benefit payments have risen from \$1.3 million in 1967-68 to \$15.6 million in 1968-69, and to \$48 million in 1969-70. In March, 1970, there were 160,070 beneficiaries under the Plan of whom 114,939 received retirement pensions. Contributions into the fund considerably exceed benefits and are currently about \$750 million a year.

### **Quebec Pension Plan**

The Quebec Plan paid out \$15 million in benefits in 1969-70. Payments in March, 1970, were made to 49,326 beneficiaries of whom 31,858 were receiving retirement pensions. Contributions, on the other hand, amount to about \$250 million a year.

### **Unemployment Insurance**

In the last twenty years the benefits paid out by the Unemployment Insurance Commission have increased from \$86 million in 1949-50 to about \$540 million in 1969-70. Payments in any year rise or fall depending on the extent and duration of unemployment. In 1969-70 the average number of claimants at the end of each month was 428,300.

### **Veterans' Pensions**

In the same period, payments of pensions to disabled veterans and their dependants or survivors have more than doubled, rising from \$96 million in 1949-50 to \$218 million in 1969-70. While the numbers in receipt of veterans' pensions have been declining in recent years, there were still 162,312 receiving pensions in March, 1970.

### **Workmen's Compensation**

Provincial Workmen's Compensation Boards have paid cash benefits to injured workmen or their surviving dependants amounting to \$40 million in 1949-50 and to \$185 million twenty years later. From available data it is difficult to estimate the number of beneficiaries under Workmen's Compensation programs in Canada. In terms of injuries reported in a calendar year, an approximation can be made of the income security effect of this program. In 1967, for example, there were reported 253,694 cases of temporary disability, 13,713 of permanent disability, and 1,066 fatal injuries.

### **DEMOGRANT PROGRAMS**

Three income security programs provide benefits on a universal basis related only to age and residence. Expenditures in this category have risen from \$298 million in 1949-50 to \$2.2 billion in 1969-70, in current dollars as Table 3 indicates. In terms of 1949 dollars the increase in this period has been from \$298 million to \$1.4 billion. Most of this increase is accounted for by the fact that the largest single program, Old Age Security, commenced in 1952 and has been expanded in amount and scope several times since.

#### **Old Age Security**

During the past 15 years, the cost of old age security benefits has increased four-fold — from \$353 million in 1954-55 to \$1,467 million in 1969-70, providing benefits to 1,670,639 aged persons in March, 1970. By 1971-72 it is forecast that this program together with the Guaranteed Income Supplement will cost \$2 billion. Of course, since 1965, the 70-year age limit for eligibility has been lowered a year at a time until this year 65-year-olds became eligible. As a result, the 569,000 persons in the age group 65-69 in 1970 were eligible for the OAS pension.

#### **Family Allowances**

In contrast with the Old Age Security program, the costs of family allowances have not quite doubled in the past 20

years. Expenditures on this program were \$297 million in 1949-50, and by 1969-70 they had risen to \$566 million, including Family Assistance benefits for children of immigrants during their first year in Canada and Canadians returning to take up residence. The number of children under the program has been relatively stable in recent years. In March, 1970, benefits were paid to 2.9 million families with 6.9 million children.

#### **Youth Allowances**

The federal Youth Allowance program began in 1964. Quebec has had its own Schooling Allowances program since 1961. When the federal program came into effect in 1964, the federal and provincial programs were made comparable and Quebec's program was then financed by the federal government through special fiscal arrangements. Together these programs accounted for \$36 million in 1964-65, and for \$78 million five years later. In March, 1970, payments were made with respect to 672,000 youths aged 16 and 17 in all of Canada.

### **SOCIAL ASSISTANCE PROGRAMS**

Table 4 shows that twenty years ago, in 1949-50, the federal and provincial governments together spent \$212 million on various categories of social assistance. Of this sum, the federal government provided \$93 million for old age and blindness pensions, and \$58 million for needy veterans. In 1969-70 all levels of government together spent \$891 million for social assistance for 1,250,000 persons. The real increase in terms of 1949 dollars over this period has been from \$212 million to \$550 million. These figures are for assistance payments only, and do not include expenditures on social services.

During this period, three new federal-provincial shared cost programs were introduced — disability allowances (1954), unemployment assistance (1956), and the Canada Assistance Plan (1966) which has encompassed most of the other previously-existing social assistance programs. The cost of the old age, blindness and disability assistance programs increased from \$46 million in

1954-55 to \$144 million in 1964-65, and then fell to \$31 million in 1969-70. The cost of unemployment assistance rose from \$19 million in 1954-55 to \$287 million in 1966-67 and then fell to \$29 million in 1969-70. Fifteen years ago the provinces were bearing all the cost of mothers' allowances (\$23 million) as well as other forms of assistance; by 1969-70 expenditures under the Canada Assistance Plan agreements were taking most of the load and accounted for nearly \$700 million expenditures.

Table 4 groups these programs according to their use of the means or

needs test. The former was used for programs designed to protect special groups like the aged, the blind, and the disabled. The latter test was used mostly for programs of general assistance.

The War Veterans' Allowances program was introduced in 1930 and still operates to provide assistance to male veterans age 60 and over and to female veterans and widows of veterans from age 55. Expenditures on this program have risen in the last twenty years from \$58 to \$107 million. At March 31, 1970, allowances

were paid to 84,530 persons under this program.

## **GUARANTEED INCOME**

The only program in this category is the Guaranteed Income Supplement for recipients of Old Age Security who meet the income test. It began in 1967 at a cost of \$235 million for the fiscal year 1967-68. By 1969-70 its costs had only risen to \$263 million, despite the fact that the eligible age was gradually lowered from 68 to 65 by 1970.

## PROGRAMMES D'ASSISTANCE SOCIALE

Le tableau 4 indique qu'il y a vingt ans, en 1949-1950, les gouvernements fédéral et provinciaux ont dépensé ensemble 212 millions de dollars dans divers secteurs de l'assistance sociale. Le gouvernement fédéral en a versé 93 millions de dollars pour les pensions de vieillesse et les prestations aux aveugles, et 58 millions pour les anciens combattants dans le besoin. En 1969-1970, les gouvernements ont dépensé ensemble, à tous les niveaux, 891 millions de dollars dans le domaine de l'assistance sociale, venant ainsi en aide à 1,250,000 personnes. Les dépenses réelles, sont passées au cours de cette période de 212 millions à 550 millions, en dollars de 1949. Ces chiffres ne représentent que les paiements effectués au titre de l'assistance, à l'exclusion des dépenses liées aux services de bien-être social.

(1966). Ce dernier englobe la plupart des programmes antérieurs d'assistance sociale. Les dépenses des programmes aux aveugles et aux invalides sont passées de 46 millions de dollars en 1954-1955 à 144 millions en 1964-1965, pour retomber à 31 millions de dollars en 1969-1970. Dans le cas de l'assistance-chômage, les frais sont passés de 19 millions en 1954-1955 à 287 millions en 1966-1967, pour redescendre à 29 millions en 1969-1970. Il y a quinze ans, les provinces prenaient intégralement en charge les allocations aux mères nécessiteuses (23 millions), ainsi que les autres formes d'assistance publique; en 1969-1970, le Régime d'assistance publique du Canada s'était implanté et les frais s'élevaient à ce titre à près de 700 millions de dollars.

Le tableau 4 groupés ces programmes selon qu'ils recourent soit à l'évaluation des ressources, autrefois utilisée dans les programmes destinés à protéger des groupes particuliers tels que les personnes âgées, aveugles ou invalides, soit à l'évaluation des besoins, technique qui s'appliquait surtout aux programmes d'assistance générale.

Entré en vigueur en 1930 le programme d'allocations aux anciens combattants assure encore une assistance aux anciens combattants de 60 ans et plus, ainsi qu'aux anciens combattants du service féminin et aux veuves d'anciens combattants qui ont atteint l'âge de 55 ans. Au cours des vingt dernières années, les dépenses relatives à ce programme sont passées de 58 millions à 107 millions de dollars; au 31 mars 1970, 84,530 personnes touchaient des allocations au titre de ce programme.

Le seul programme de cette catégorie est le Supplément du revenu garanti accordé aux bénéficiaires de la Sécurité de la vieillesse qui satisfont aux exigences de l'évaluation du revenu. S'élevant à 235 millions de dollars pour l'année financière 1967-1968, première année de fonctionnement, son coût n'a atteint en 1969-1970 que 263 millions de dollars, malgré la réduction progressive de l'âge d'admissibilité de 68 à 65 ans, en 1970.

## REVENU GARANTI

TABLEAU 4 – DÉPENSES TOTALES DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX POUR LES PROGRAMMES D'ASSISTANCE SOCIALE AU COURS D'ANNÉES, ENTRE 1950 ET 1970

(en millions de dollars)

Programme	1949-1950	1954-1955	1959-1960	1962-1963	1963-1964	1964-1965	1965-1966	1966-1967	1967-1968	1968-1969	1969-1970(a)
<i>Assistance destinée à des groupes spéciaux:</i> (assujettie à une évaluation des ressources)											
Personnes âgées	119.6	41.8	60.6	76.4	78.4	90.0	85.8	64.0	34.8	14.2	3.0
Aveugles	4.7	3.9	5.6	6.5	6.7	7.5	7.3	6.8	5.2	4.8	4.4
Invalides	—	0.8	32.2	39.2	40.4	46.8	47.6	47.2	30.8	28.6	23.8
Anciens combattants	58.2	28.3	62.6	87.8	89.4	99.6	108.2	112.1	107.6	105.2	107.0
Indiens et Esquimaux	1.0	0.8	1.5	3.5	4.4	6.0	10.5	11.0	18.9	20.2	18.0
<i>Assistance générale:</i> (assujettie à une évaluation des besoins)											
Allocations aux mères nécessiteuses(b)	16.1	23.0	39.8	36.5	36.9	36.4	40.0	46.4	29.3	28.6	28.0
Assistance chômage	12.6(c)	19.2(c)	76.4	193.0	214.8	215.2	203.4	286.6	87.4	30.4	29.2
Régime d'assistance publique du Canada(d)	—	—	—	—	—	—	—	43.0	444.0	588.2	677.8
Total	212.2	117.8	278.7	442.9	471.0	501.5	502.8	617.1	758.0	820.2	891.2

(a) Estimation.

(b) Depuis 1965-1966, ce programme a été remplacé dans certaines provinces par l'assistance sociale et est compris dans l'assistance chômage.

(c) Au niveau provincial, ce montant comprend les dépenses d'assistance aux chômeurs antérieures à l'application du programme d'assistance-chômage.

(d) Prestations d'assistance seulement; ne comprend pas les dépenses touchant les soins et les services de bien-être social, le bien-être de l'enfance et le soin des enfants en établissement.

**TABEAU 2 – DÉPENSES TOTALES DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX LIÉES AU CHAPITRE DES PROGRAMMES D'ASSURANCE SOCIALE AU COURS D'ANNÉES FINANCIÈRES DONNÉES, ENTRE 1950 ET 1970**  
(en millions de dollars)

Programme	1949-1950	1954-1955	1959-1960	1962-1963	1963-1964	1964-1965	1965-1966	1966-1967	1967-1968	1968-1969	1969-1970
Régime de pensions du Canada	—	—	—	—	—	—	—	0,1 <sup>(b)</sup>	1,3	15,6	48,0
Régime de rentes du Québec	—	—	—	—	—	—	—	<sup>(b)</sup>	0,4	5,0	15,0
Assurance-chômage	86,1	257,6	415,2	403,2	365,7	335,0	297,8	307,0	388,6	459,1	542,1
Indemnisation des accidentés du travail <sup>(c)</sup>	40,9	58,2	85,2	104,5	111,6	124,3	141,6	155,9	162,2	176,8	185,0
Pensions aux anciens combattants <sup>(d)</sup>	96,0	128,7	149,6	175,9	173,2	180,3	185,6	195,9	205,2	222,9	218,0
Total	223,0	444,5	650,0	683,6	650,5	639,6	625,0	658,9	757,7	879,4	1,008,1

(a) Estimation.

(b) Paiements de prestations commencés en janvier 1967; total pour 1966-1967 (quatrième trimestre seulement): \$50,900 pour le Régime de pensions du Canada et \$4,100 pour le Régime de rentes du Québec.

(c) Prestations en espèces seulement.

(d) Pensions aux anciens combattants invalides et aux veuves.

**TABEAU 3 – DÉPENSES TOTALES DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX POUR LES PROGRAMMES DE DÉMOSUBVENTIONS AU COURS D'ANNÉES FINANCIÈRES DONNÉES, ENTRE 1950 ET 1970**  
(en millions de dollars)

Programme	1949-1950	1954-1955	1959-1960	1962-1963	1963-1964	1964-1965	1965-1966	1966-1967	1967-1968	1968-1969	1969-1970 <sup>(a)</sup>
Sécurité de la vieillesse <sup>(b)</sup>	—	353,2	574,9	734,4	808,4	885,3	927,3	1,033,4	1,153,3	1,296,8	1,467,0
Allocations familiales <sup>(c)</sup>	297,5	366,5	492,6	532,8	539,9	547,9	554,5	559,6	616,7	643,9	656,5
Allocations aux jeunes <sup>(d)</sup>	—	—	—	10,9	12,5	36,4	64,0	67,6	71,1	75,6	78,0
Total	297,5	719,7	1,067,5	1,278,1	1,360,8	1,469,6	1,545,8	1,660,6	1,841,1	2,016,3	2,201,5

(a) Estimation.

(b) Ne comprend pas les prestations versées aux termes du programme du supplément du revenu garanti entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1967.

(c) Comprend les prestations d'assistance familiale pour les enfants des immigrants et, à partir de 1967-1968, les prestations aux termes du programme d'allocations familiales du Québec.

(d) Comprend les allocations scolaires du Québec à compter de 1962-1963, de même que le supplément aux parents de Terre-Neuve (allocations scolaires) à compter de 1966-1967.

TABLEAU 1 — RÉPARTITION TOTALE ET PROPORTIONNELLE (%) DES DÉPENSES EFFECTUÉES PAR LES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX, PAR FORMULES DE SÉCURITÉ DE REVENU, AU COURS D'ANNÉES FINANCIÈRES DONNÉES ENTRE 1950 ET 1970(a)

Formule de sécurité de revenu	1949-1950		1954-1955		1959-1960		1964-1965		1969-1970(b)	
	Réparation proportionnelle (%)	Dépenses totales	Réparation proportionnelle (%)	Dépenses totales	Réparation proportionnelle (%)	Dépenses totales	Réparation proportionnelle (%)	Dépenses totales	Réparation proportionnelle (%)	Dépenses totales
Prévisions d'assurance sociale	223.0	297.5	30.4	40.6	29.0	212.2	—	—	223.0	297.5
	223.0	297.5	30.4	40.6	29.0	212.2	—	—	223.0	297.5
Démonstrations sociales	34.7	56.1	34.7	56.1	34.7	56.1	34.7	56.1	34.7	56.1
	34.7	56.1	34.7	56.1	34.7	56.1	34.7	56.1	34.7	56.1
Assistance sociale	117.8	117.8	117.8	117.8	117.8	117.8	117.8	117.8	117.8	117.8
	117.8	117.8	117.8	117.8	117.8	117.8	117.8	117.8	117.8	117.8
Revenu garanti (c)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Total	732.7	100.0	1,282.0	100.0	1,996.2	100.0	2,610.7	100.0	4,363.8	100.0

(a) Voir tableaux 2 à 4 pour plus de détails.

(b) Estimation.

(c) Supplément du revenu garanti pour les bénéficiaires de la pension de vieillesse, entré en vigueur en 1967.

## PROGRAMMES DE DÉMOSUBVENTIONS

aurait été impossible dans la prise de ces dispositions.

### Allocations familiales

A l'encontre du programme précédent, les allocations familiales n'ont pas tout à fait doublé dans les vingt dernières années. Les dépenses faites au titre de ce programme sont passées de 297 millions en 1949-1950 à 566 millions en 1969-1970. Ces allocations comprennent les prestations d'assistance familiale touchant la première année de séjour au Canada des enfants des immigrants et des Canadiens rentrant se fixer au pays. Le nombre d'enfants inscrits à ce programme n'a pratiquement pas varié ces dernières années. En mars 1970 des prestations étaient versées à 2.9 millions de familles comprenant 6.9 millions d'enfants.

### Allocations aux jeunes

Le programme fédéral d'allocations aux jeunes ne date que de 1964, alors que le Québec possède son propre programme d'allocations scolaires depuis 1961. Lorsque le programme fédéral est entré en vigueur en 1964, on l'a harmonisé avec celui du Québec que le gouvernement fédéral a ensuite subventionné par l'intermédiaire d'accords fiscaux particuliers. Ces programmes ont coûté à eux deux 36 millions de dollars en 1964-1965 et 78 millions cinq ans plus tard. En mars 1970 on a versé des prestations pour 672,000 jeunes de 16 et 17 ans dans tout le Canada.

paielements varient chaque année selon le taux et la durée du chômage. Au cours de l'année 1969-1970, par exemple, le nombre moyen de requérants à la fin de chaque mois était de 428,300.

### Pensions aux anciens combattants

Au cours de la même période, les paiements de pensions aux anciens combattants invalides et aux personnes à leur charge ou à leurs survivants ont plus que doublé, passant de 96 millions de dollars en 1949-1950 à 218 millions en 1969-1970. Quoique le nombre de pensionnés ait diminué au cours des dernières années, on en comptait encore 162,312 en mars 1970.

### Indemnisation des accidentés du travail

Les Commissions provinciales des accidents du travail ont versé aux travailleurs blessés ou à leurs survivants des indemnités en espèces s'élevant à 40 millions de dollars en 1949-1950 et à 185 millions vingt ans plus tard. Il est difficile d'évaluer à partir des données disponibles, le nombre de personnes bénéficiant des programmes d'indemnisation des accidents du travail au Canada. On peut cependant apprécier l'effet de ce régime sur la sécurité de revenu d'après le nombre d'accidents signalés au cours d'une année civile. On a rapporté par exemple, en 1967, 253,694 cas d'invalidité temporaire, 13,713 cas d'invalidité permanente et 1,066 accidents mortels.



siomelle ne sont vraiment pas accessibles

Si nous voulons réussir à maintenir à

un minimum le besoin d'aide et à assurer

l'égalité des chances aux personnes défavorisées, les responsables dans le domaine

du bien-être social et de la main-d'œuvre

doivent trouver des moyens plus satisfaisants de travailler ensemble pour réaliser leurs objectifs complémentaires. Il leur

faudra s'employer ensemble à délimiter leurs rôles respectifs et à mettre sur pied un régime de consultation permanente en vue d'élaborer et d'appliquer des programmes qui leur permettront d'éliminer les lacunes actuelles.

*La réadaptation professionnelle et le Régime d'assistance publique du Canada*

Le gouvernement fédéral appuie financièrement les efforts dans le domaine de la réadaptation professionnelle par l'entremise de deux programmes: le Régime d'assistance publique du Canada, administré par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, et le Programme de réadaptation professionnelle des invalides, administré par le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Bien que le champ d'application de ces programmes et les principes sur lesquels il repose diffèrent, il y a eu une tendance de la part

social actuels n'est pas simplement d'allé-

ger les besoins financiers des gens mais de leur assurer une gamme de services destinés à appuyer les efforts tentés par les

assistés sociaux pour subvenir à leurs propres besoins. De leur côté, les programmes de main-d'œuvre assurent des

services d'orientation professionnelle, de formation professionnelle des adultes, de présentation aux employeurs, d'aide à la

mobilité, ainsi que d'autres services liés à l'emploi, dans le but d'améliorer les possibilités d'emploi des candidats.

Le gouvernement ne peut s'acquitter de ses responsabilités socio-économiques qu'en établissant une collaboration intime entre le travail des organismes provinciaux et fédéraux. Or, en dépit de l'amélioration considérable dans la portée et la qualité des programmes de bien-être social et de la main-d'œuvre, ces dernières années, il est évident que l'harmonisation de ces deux types de programmes a été négligée ainsi qu'en témoigne l'inquiétude exprimée devant la difficulté, surtout en période de marasme de l'emploi, à assurer des emplois aux personnes défavorisées. Le nombre des chômeurs employables qui demandent de l'aide a beaucoup augmenté au cours de ces derniers temps et il y a lieu de croire que, pour beaucoup d'entre eux, les emplois et les occasions de formation ou de réadaptation profes-

solution de ces problèmes.

propres lois, à faire sa part dans la

est prêt, par des consultations intensives

ment continu. Le gouvernement fédéral

du Canada peut favoriser un développement

laquelle le Régime d'assistance publique

très initiatives et de la mesure dans

programmes, de leurs rapports avec d'autres

de conduite et des pratiques liées à ces

mes d'assistance sociale. Il s'agit des lignes

donnent actuellement lieu les programmes

et nombre des critiques auxquelles

ci-dessus ferait disparaître bien des lacunes

De l'avis du gouvernement fédéral, la

solution efficace des problèmes exposés

Conclusion

tions.

ont déjà porté sur l'étude de ces ques-

terministérielles et fédérales-provinciales

ter l'aide fédérale. Des consultations in-

préciser ces rapports et de mieux délimi-

autres mesures existantes, il importe de

qu'ils s'intègrent de façon appropriée aux

services sociaux et de main-d'œuvre et pour

le rôle important dans notre système de

réadaptation professionnelle jouent un

professionnelle. Pour que les programmes de

cement des services de réadaptation pro-

grammes comme des possibilités de finan-

des provinces à considérer ces deux pro-

d'avis que la formule de partage des frais devrait prévoir à leur endroit des contributions excédant cinquante pour cent des frais, étant donné leur situation spéciale.

#### *Services de bien-être social*

Les objectifs de prévention et de réadaptation du Régime sont mis en évidence par le soutien apporté aux services de bien-être social fournis dans les cas où il y a un besoin financier ou lorsque l'absence de tels services est susceptible de créer ce besoin. Ces services sont particulièrement importants dans le contexte de l'assistance sociale car ils procurent le moyen d'empêcher la dépendance et d'aider les bénéficiaires à retrouver leur capacité de subvenir à leurs propres besoins. Bien qu'il y ait eu des améliorations notables dans le financement et la fourniture des services de bien-être social dans les dernières années, l'étendue et le progrès de ces services n'ont pas permis d'atteindre le niveau requis pour répondre aux objectifs de Régime.

#### *Services de garde et de ménagère-visiteuse*

Cette carence des services est particulièrement marquée en ce domaine. En réévaluant la situation de l'assistance sociale dans le cadre de la politique de sécurité de revenu, la considération du rôle de ces services prend une plus grande importance en raison de l'aide qu'ils apportent aux gens afin de subvenir à leurs besoins. C'est particulièrement vrai dans le cas des mères ayant des enfants à charge, pour lesquelles la possibilité de travailler dépend de la capacité de faire garder leurs enfants. L'accès à ces services est d'ailleurs nécessaire à d'autres personnes à faible revenu. L'examen des besoins, actuellement utilisé en vertu du Régime, pourrait être remplacé par un examen simplifié du revenu. Ainsi, les services fournis seraient payés par les familles en fonction de leur revenu.

Des discussions sur l'établissement d'un examen du revenu de cette nature, pour le financement des services de garde-rie et de ménagère-visiteuse, et sur les changements du Régime d'assistance publique du Canada qui seraient nécessaires pour cela, auront lieu avec les provinces.

#### *Services aux jeunes*

Le sentiment d'aliénation sociale et de détachement qui affecte la jeunesse d'aujourd'hui pose des problèmes spéciaux. Ces problèmes sont associés à un manque

de continuité du soutien familial, à la remise en question des valeurs contemporaines du système et à la difficulté de trouver ce que les jeunes considèrent un travail utile et productif. La solution réside en partie dans la création d'organismes gérés par les jeunes eux-mêmes, auxquels ils pourraient s'identifier et qui serviraient de lien avec l'ensemble de la collectivité.

Différents moyens ont été utilisés pour fournir ces services aux jeunes. Mentionnons les auberges, les centres d'accueil et les centres de traitement d'urgence. Il faudrait des services sanitaires de consultation et des services de liaison avec les organismes locaux de bien-être social et de main-d'œuvre. Tous ces services doivent être spécialement adaptés pour toucher les jeunes et obtenir leur participation. De tels projets ont bénéficié du soutien du Programme de subventions fédérales au bien-être social et dans une certaine mesure du Régime d'assistance publique du Canada. Le gouvernement se propose de réexaminer le Régime en collaboration avec les provinces de façon à trouver de meilleurs moyens de fournir à ces organismes une aide qui leur permette de répondre aux besoins de la jeunesse.

#### *Services de développement communautaire*

Quoque la dispensation de services destinés aux personnes en difficulté soit d'importance primordiale, il importe également d'appuyer les services qui aident les gens à améliorer les conditions socio-économiques de leurs communautés dans le but d'atténuer ou de supprimer les causes et les effets de la pauvreté. Bon nombre d'activités expérimentales ont été entreprises dans le domaine du développement communautaire, dont certaines ont été financées par le gouvernement fédéral aux termes du Régime fédéral de subventions au bien-être social et du Régime d'assistance publique du Canada. Avant de donner plus d'importance aux programmes de développement communautaire dans les provinces et les régions défavorisées, le gouvernement fédéral devrait étudier de concert l'efficacité de ces programmes et les moyens de bien-être social déjà en place.

#### *Projets d'adaptation au travail*

Les activités dans le domaine de l'adaptation professionnelle des assistés sociaux ont clairement démontré que certains gens, selon toute apparence sains de

corps et d'esprit, sont néanmoins incapables de trouver et de conserver un emploi ou de tirer profit des programmes habituels de réadaptation et de formation professionnelle. Ainsi, les projets d'adaptation destinés à préparer cette catégorie de personnes en vue de leur entrée ou de leur retour sur le marché du travail ou d'une formation professionnelle ordinaire, touchent à un domaine relativement peu exploré.

Le Régime prévoit le partage des frais liés à ces projets pour encourager les provinces à éprouver et à perfectionner cette méthode à l'égard des personnes dont les problèmes ne peuvent être résolus par les moyens traditionnels. Des projets de ce genre ont été résolus par les provinces de ce genre ont été mis sur pied ou sont à l'étude dans la plupart des provinces. Bien qu'on se soit peu servi de cette méthode jusqu'ici, tout porte à croire qu'elle peut efficacement aider certaines personnes à mieux profiter des services courants de formation et de placement. Il faut généraliser ces projets et encourager toute initiative ayant pour but de déminer la meilleure façon de venir en aide à cette catégorie de personnes.

#### *Programmes de bien-être social et main-d'œuvre*

Le nombre croissant de chômeurs employables qui présentent des demandes d'assistance sociale, témoigne du besoin d'assurer aux assistés sociaux et autres personnes vulnérables sur le plan de la sécurité de l'emploi, un meilleur accès aux services d'emploi et de réadaptation professionnelle. Les problèmes et les besoins propres aux chômeurs chroniques sont souvent très complexes et il se peut que ces personnes aient besoin de plusieurs types d'aide avant de pouvoir devenir des membres à part entière de la population active. Il est entendu que tous les employeurs désirent embaucher les travailleurs les mieux qualifiés. Or, aussi longtemps que le marché de l'emploi demeurera paresseux, il sera forcément difficile pour les travailleurs de qualification et de productivité médiocres de trouver des emplois rémunérateurs. Une des principales raisons de l'absence de nombreux objectifs du gouvernement est de permettre au plus grand nombre possible de personnes de jouer d'une complète autonomie financière et les programmes de bien-être social et de main-d'œuvre offrent, en ce sens, des formules d'aide qui se complètent et sont adaptées aux besoins de ces personnes. L'objectif des programmes de bien-être

Depuis l'entrée en vigueur du Régime d'assistance publique du Canada, un certain nombre de provinces ont manifesté de l'inquiétude sur son applicabilité financière. On s'est demandé si le Régime était juste pour tous et s'il était possible de trouver les ressources provinciales pour en permettre la réalisation des virtualités. Les aspects suivants constituent quelques-uns des plus importants sujets d'appréhension.

Le Régime s'applique aux soins dans les maisons de repos et autres établissements semblables, à l'exclusion des soins hospitaliers. Le mode de distribution des soins en établissant aux arrariés et aux personnes qui n'ont plus besoin de traitements actifs dans les hôpitaux psychiatriques ayant beaucoup évolué, il est difficile d'établir et d'appliquer des conditions équitables d'admissibilité des établissements qui produisent ces soins.

Les mêmes problèmes se posent pour les soins et les services assurés en établissements aux jeunes délinquants. Le Régime prévoit le partage des frais des soins prodigués aux jeunes délinquants dans les provinces où ces soins sont compris dans un programme de bien-être de l'enfance mais il exclut ces mêmes soins dans les provinces où ils font partie d'un programme de correction.

En vertu du Régime, l'aide dispensée aux termes des programmes à frais partagés ne doit pas être subordonnée à une condition de résidence. La Colombie-Britannique estime que les frais de ses programmes d'assistance sont induits en partie en raison des migrations vers cette province qui devrait, dès lors, recevoir une indemnité spéciale du gouvernement fédéral. Il a été proposé d'instituer une «subvention de transférabilité», à titre de compensation.

Les provinces atlantiques s'inquiètent du fait que la formule de partage des frais en vertu du Régime ne tient pas compte du grand nombre de demandes d'aide auxquelles elles font face en raison d'un taux constamment élevé de chômage et d'autres problèmes particuliers à cette région. Ces problèmes, que viennent compliquer des ressources financières limitées, ne leur permettent pas d'appliquer le Régime avec autant d'efficacité que les provinces plus prospères. Elles sont donc

La nécessité d'une meilleure compréhension des problèmes et des attitudes des défavorisés, a été reconnue par les ministres du bien-être social du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, qui ont constitué un groupe d'étude chargé de les renseigner sur les moyens d'atteindre l'aliénation sociale. Ce groupe d'étude accorde une attention spéciale à trois questions: comment les assistés sociaux peuvent-ils participer plus efficacement à l'élaboration des décisions relatives aux politiques de bien-être social; comment stimuler la formation d'organismes responsables d'assistés sociaux et leur participation à l'application des politiques; et comment améliorer l'attitude de l'administrateur envers l'assisté social en vue d'atteindre l'incompréhension et la frustration des deux parties.

Les méthodes appliquées dans l'administration de l'assistance publique ont souvent traduit la conviction de certains administrateurs et d'un important secteur de la population, à savoir qu'un grand nombre de personnes préfèrent toucher l'assistance publique que de travailler. Les sanctions appliquées dans l'administration de l'assistance publique ne sont ni appropriées ni utiles.

Il est devenu manifeste que les méthodes administratives devraient être améliorées de nombreuses façons particulières. Il faudrait simplifier grandement le processus administratif; il faudrait que les procédures exigent le minimum d'ingratitude dans la vie personnelle; il faudrait que les pouvoirs arbitraires de l'administration soient réduits; il faudrait que l'administration de l'assistance aux efforts pour obtenir des occasions d'emploi. Ces mesures réduiraient la possibilité d'attitudes répressives et moralisatrices dans l'administration de l'assistance, aideraient à préserver la dignité et l'intégrité des allocataires et soutiendraient leurs efforts dans la recherche de leurs propres moyens de subsistance.

Le gouvernement fédéral et celui des provinces ont constitué un groupe d'experts ayant pour mission d'étudier les moyens d'améliorer et de simplifier l'administration des programmes d'assistance à l'initiative a engendré un effort coordonné pour codifier et mettre à profit les améliorations apportées dans diverses compétences.

Même avec les améliorations réalisées, il demeure certains problèmes fondamentaux. Dans la plupart des régions du Canada, les renseignements disponibles aux requérants et aux allocataires sur leur droit d'appel sont insuffisants. Dans deux provinces, l'organisme d'appel autorisé n'est pas totalement indépendant des régimes ministérielles. Dans un certain nombre de provinces, les motifs d'appel sont limités et les dispositions relatives à la représentation des allocataires sont insuffisantes. En général, on se soucie très peu de publier des décisions des tribunaux d'appel.

Il faut que le droit d'un requérant ou d'un allocataire à en appeler, auprès d'un corps constitutif indépendant, de décisions administratives qui touchent à ses intérêts soit nettement établi, facilement exercé et connu de lui. Le mécanisme d'appel propre à cette réalisation devrait être amélioré afin d'assurer une plus grande mesure de diligence, d'impartialité et d'économie.

*Le dialogue et l'information*

Pour réaliser l'amélioration des programmes de bien-être social au Canada, il est essentiel d'en arriver à une compréhension plus profonde des problèmes du défavorisé et de ses réactions devant les programmes conçus pour l'aider. Il serait possible, entre autre façon, d'obtenir une telle compréhension en élaborant une formule plus efficace de dialogue entre le Régime de bien-être social et les assistés. Une récente initiative, qui démontre la nécessité d'un tel dialogue et en offre l'opportunité, est la création de groupes de revenus modestes et de revendication du droit au bien-être social. Le Régime fédéral des subventions au bien-être social a appuyé certains de ces groupes. L'appui sur une base permanente et plus étendue permettrait à ces groupes de remplir leur rôle essentiel.

Une question connexe est celle de la nécessité de méthodes plus efficaces pour renseigner le public, et surtout les requérants et les assistés sociaux, sur la disponibilité de mesures d'assistance et de services de bien-être social. Quels sont leurs droits? Où peuvent-ils se renseigner? Comment et où adressent-ils leurs demandes? Quel recours ont-ils pour en appeler de décisions administratives défavorables? Par suite de ce manque de renseignements, plusieurs personnes ne reçoivent pas l'assistance disponible et à laquelle elles ont droit. Cette lacune demeure l'une des plus graves à l'intérieur du système d'assistance sociale.

définition de la personne nécessaire, de l'exigence fondamentale portant que le fait plutôt que la cause du besoin constitue le facteur déterminant de l'admissibilité, de la suppression des restrictions domiciliaires et de la nécessité d'établir des procédures d'appel. En dépit de son objet, toutefois, le Régime d'assistance publique du Canada ne renferme pas de dispositions suffisamment précises pour assurer la reconnaissance formelle du droit à l'assistance.

Il est manifeste qu'on a réalisé de grands progrès par comparaison avec les anciennes pratiques de l'assistance sociale, mais il reste beaucoup de modifications à apporter. Elles doivent provenir autant des attitudes du public que des nouvelles politiques de bien-être social et de l'administration. On porte encore des jugements sur le mérite des personnes avant de décider de leur admissibilité et du montant des prestations d'assistance. On refuse souvent de les secourir, même lorsqu'il n'existe vraiment aucune solution de rechange sous forme d'emploi, de formation ou de réadaptation. Ces pratiques, jointes à la négligence de bien expliquer aux requérants ce que la loi prévoit dans leur cas, figurent au nombre des causes fondamentales des problèmes se rattachant aux programmes d'assistance sociale au Canada.

Il existe un problème connexe, celui des refus arbitraires de secours, c'est-à-dire celui des restrictions appliquées comme politique générale sans tenir compte des circonstances individuelles. Par exemple, on refuse de l'aide aux personnes mêlées aux conflits ouvriers. La plupart des travailleurs peuvent, bien sûr, se tirer d'affaire grâce à leurs économies, à des prêts, à une caisse de grève ou à leurs parents, mais il y a toujours des cas de grande gêne pécuniaire, surtout lorsque les conflits se prolongent. L'assistance est le seul mécanisme public qui puisse protéger l'individu et sa famille lorsque leur survie est menacée par des circonstances indépendantes de leur volonté. Par conséquent, les gens devaient savoir que l'accès aux secours ne leur sera pas interdit et que s'ils se trouvent dans le besoin, cette situation constituera le facteur déterminant l'octroi de l'assistance.

*La motivation au travail*

Pour établir l'admissibilité aux secours, il existe certaines exemptions quant aux gains, mais elles ne suffisent d'ordinaire qu'à l'égard des gains occasionnels et elles

sont généralement limitées aux assistés chroniques. Par contre, elles sont fort restreintes ou inexistantes dans le cas des assistés à court terme qui sont aptes au travail.

Il en résulte de graves repercussions sur la motivation à gagner sa vie. L'allocataire qui perd un dollar d'assistance pour chaque dollar gagné se trouve peu encouragé à chercher du travail ou à s'y rendre plus apte. Le problème est particulièrement aigu lorsque la capacité de gagner d'une personne travaillant à plein temps est égale ou inférieure au montant de l'assistance pécuniaire qui lui revient et lorsque le maintien de l'emploi s'annonce incertain.

Il existe diverses méthodes d'exemption à l'égard de certaines fractions des revenus gagnés. Il faut les examiner et choisir celles qui sont le plus propre à encourager les gens à subvenir à leurs propres besoins.

*L'insuffisance du taux des prestations*

Les taux de l'assistance pécuniaire demeurent souvent trop bas pour assurer un niveau raisonnable de subsistance. Ce problème comporte trois éléments: le champ d'application des prestations, les taux permis à l'égard de besoins reconnus et la pratique consistant à octroyer des taux inférieurs aux taux prescrits. En général, on ne prévoit que la satisfaction des besoins les plus essentiels. C'est seulement en des circonstances spéciales qu'on s'occupe d'autres éléments nécessaires à une vie de famille qui vaille quelque chose et à la participation à la vie communautaire. Mentionnons, par exemple, les frais de téléphone et de transport à des fins autres que l'obtention de soins médicaux, l'entretien des appareils ménagers et des pièces d'ameublement, ainsi que les soins personnels appropriés.

Même si certains programmes assurent des prestations alimentaires assez généreuses, leur effet est amoindri par le trop peu qui est accordé pour le logement, le vêtement, les articles de ménage et les frais personnels. L'effet des taux insuffisants se complique lorsque les rajustements périodiques de ces derniers ne sont pas conformes à la hausse du coût de la vie ou à celle du niveau de vie. Dans certaines provinces on fixe un montant limite de prestations, sans égard aux besoins ni au coût de la vie.

Dans le cas des chômeurs dont on présume que les besoins seront d'une durée relativement courte, on n'accorde généralement que des prestations al-

limitées aux assistés chroniques. Certains programmes prévoient dans leur cas le refus d'allocations régulières pour le vêtement ainsi que pour les besoins personnels et ceux des articles de ménage. Il s'ensuit que les assistés sociaux sont mal nourris, mal logés et subissent d'autres formes de privations.

Les raisons de l'insuffisance des normes d'assistance sont faciles à trouver. C'est d'abord l'insuffisance de ressources financières dans certaines provinces. À cela s'ajoutent les divergences d'opinions sur ce que devraient être des normes suffisantes d'assistance. La définition de ce qui est approprié comporte des difficultés manifestes, notamment les différences qu'il existe dans les normes communautaires et culturelles ainsi que dans les habitudes de dépenses régionales, urbaines et rurales. Il est donc essentiel d'établir des normes appropriées si l'on veut assurer des niveaux convenables d'assistance.

*Les lacunes des procédures d'appel*

En adhérant au Régime d'assistance publique du Canada, chaque province s'est engagée à insérer des dispositions de procédures d'appel dans la loi régissant son programme d'assistance. Les provinces ont également consenti à s'assurer que les requérants et les allocataires sont informés de leur droit d'appel. Toutefois, les ententes ne précisent pas les genres d'arrangements qui seront adoptés.

Ces quatre dernières années, les procédures d'appel ont fait l'objet de discussions fédérales-provinciales continues, à la fois au niveau ministériel et au niveau administratif et l'on constate des progrès sensibles. Avant 1966, seules quatre provinces avaient adopté des dispositions d'appel: dans deux provinces les recours sont portés devant le ministre ou l'administrateur du ministère, et, dans deux autres, devant des comités indépendants. Dans l'une de ces dernières, le ministre peut renverser la décision du comité sur proposition du Directeur du bien-être social. Aujourd'hui six provinces ont adopté des dispositions prévoyant une révision administrative initiale des griefs, suivie d'un appel à un comité indépendant ou à une commission requérant. Dans deux autres provinces, il existe un recours direct à une commission centrale d'appel. Une autre province instaure présentement un régime d'organismes régionaux d'appel, et la dernière province révisait à l'heure actuelle son régime de tribunaux locaux expressément constitués à cette fin.

**BÉNÉFICIAIRES DE PROGRAMMES PROVINCIAUX D'ASSISTANCE  
SOCIALE PARTICIPIELLEMENT FINANCÉS EN VERTU D'ACCORDS  
INTERVENUS DANS LE CADRE DU RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE  
DU CANADA AU 31 MARS 1970**

Province	Nombre d'assistés	Pourcentage de la population
Terre-Neuve	83,733	16.2
Ile-du-Prince-Édouard	8,959	8.1
Nouvelle-Écosse	47,862	6.2
Nouveau-Brunswick	50,660	8.1
Québec	433,864	7.2
Ontario	334,816	4.4
Manitoba	49,580	5.1
Saskatchewan	52,161	5.5
Alberta	76,970	4.8
Colombie-Britannique	105,378	4.9
TOTAL	1,243,983	5.8

### RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DANS LE DOMAINE DE L'ASSISTANCE SOCIALE

gouvernements provinciaux à perfection-  
ner leurs programmes d'assistance sociale.  
Il est convaincu que pour une grande  
part, les critiques actuellement dirigées  
contre ces programmes se dissiperaient  
d'elles-mêmes si des solutions étaient  
trouvées à certains problèmes fonda-  
mentaux. Ces problèmes sont exposés  
ci-après et soumis à l'étude des provinces  
qui pourront également les retenir en  
vue de discussions et de programmes  
d'action futurs.

### LACUNES ET PROBLÈMES

#### *Le droit à l'assistance sociale*

La non-reconnaissance du droit à l'as-  
sistance que possèdent les personnes in-  
capables de subvenir à leurs besoins, constitue une lacune fondamentale dans  
l'administration de l'assistance sociale au  
Canada. Chaque personne, il est vrai, doit  
assumer la responsabilité première de son  
entretien; toutefois, si elle est incapable  
de travailler ou de trouver un emploi, elle  
doit avoir droit à un revenu d'appoint  
pour satisfaire ses besoins et ceux de sa  
famille. L'unique restriction doit en être  
que l'intéressé fasse preuve de bonne  
volonté quant à l'acceptation d'un emploi  
convenable, d'une formation ou d'une  
réadaptation, lorsque son âge, sa santé et  
ses responsabilités de famille le lui per-  
mettent.

L'obtention de la reconnaissance du  
droit à une aide statutaire précise est un  
objectif du Régime d'assistance publique  
du Canada. D'ailleurs, les mesures législa-  
tives l'indiquent si l'on tient compte de la

au financement des services de bien-être  
social comprend les services assurés aux  
personnes qui sont dans le besoin ou  
susceptibles de le devenir si ces services ne  
leur étaient pas dispensés.

Il ressort donc qu'en vertu du Régime  
d'assistance publique du Canada, le gou-  
vernement fédéral a eu recours à deux  
types d'initiative propres à favoriser le  
développement des programmes de bien-  
être social. En premier lieu, il a participé  
pour la première fois au financement des  
prestations aux mères nécessiteuses, des  
soins assurés aux personnes dans le be-  
soin, des programmes de bien-être de  
l'enfance et des services de bien-être  
social sur le plan de la prévention et de la  
réadaptation. En deuxième lieu, il s'est  
engagé à assurer l'intégration et la rénova-  
tion des programmes d'assistance sociale,  
à appliquer le test de l'évaluation des  
besoins en vue de déterminer l'admissibi-  
lité du requérant et à adopter un méca-  
nisme d'appel en ce qui a trait à la  
distribution des secours.

#### *Dépenses et nombre d'assistés*

Il a été calculé que les dépenses fédé-  
rales au titre du Régime d'assistance  
publique du Canada, se sont élevées en  
1969-1970 à 450 millions de dollars, les  
frais de gestion comportant une somme  
de \$700,000 ou 0.16 p. 100 des subven-  
tions fédérales. Or, étant donné que le  
gouvernement fédéral ne supporte pas 50  
p. 100 des frais dans le cas des services  
provinciaux d'assistance sociale, les dé-  
penses provinciales sous cette rubrique  
dépasseraient vraisemblablement les frais  
du gouvernement fédéral de quelque 60  
millions. L'ensemble des dépenses faites  
par les gouvernements fédéral et provin-  
ciaux au titre des programmes prévus par  
le Régime d'assistance publique du Cana-  
da pour l'assistance et pour les services de  
bien-être social, s'élèverait donc à près  
d'un milliard de dollars. On trouvera des  
précisions concernant ces dépenses au  
titre de l'assistance aux pages 9 et 10 de  
l'Appendice 5.

Le Tableau 1 ci-dessous nous montre  
le nombre, en mars 1970, de personnes  
bénéficiant de l'assistance et des services  
de bien-être social assurés par des pro-  
grammes provinciaux qui sont particielle-  
ment financés en vertu d'accords inter-  
venus dans le cadre du Régime d'assis-  
tance publique du Canada. Nous consta-  
tons donc que ces programmes appor-  
taient alors de l'aide à un nombre total de  
1,243,983 personnes.

# L'ASSISTANCE SOCIALE

Les pansements et les appareils de prothèse. Sont exclus les soins hospitaliers et médicaux prévus en vertu des Régimes d'assurance médicale de caractère fédéral-provincial.

Il convient de signaler un autre aspect important du Régime: c'est l'appui qu'il assure aux programmes de bien-être de l'enfance administrés par les provinces et les organismes bénévoles. Le Régime contribue notamment au financement des services de protection de l'enfance, d'adoption, de soins en foyer nourricier, en foyer collectif et en établissement spécialisé, y compris le séjour, en certaines circonstances particulières dans un établissement pour la délinquance juvénile.

Est également assurée en vertu du Régime, une contribution au financement des frais d'administration des programmes provinciaux et municipaux d'assistance et de services de bien-être social qui sont assurés par des organismes publics ou bénévoles. Les services prévus dans cette catégorie sont la réadaptation, le travail social personnel, l'orientation, les services de ménagères-visiteuses, les garderies de jour et toutes les fonctions afférentes comme la consultation, la recherche, l'évaluation et la formation du personnel. A noter également que les services de développement communautaire destinés à l'amélioration des conditions socio-économiques des collectivités de même qu'au soulagement ou à la prévention de la pauvreté, font aussi l'objet d'un partage de frais.

Le Régime prévoit encore le partage des frais en ce qui a trait aux projets d'adaptation au travail régis par des accords spéciaux. Il s'agit de programmes destinés à venir en aide aux personnes éprouvant des difficultés particulières à se trouver un emploi ou à le conserver.

La seule condition obligatoire prescrite par le Régime pour le versement des prestations d'assistance, est que l'admissibilité de l'assiste social doit être déterminée à la suite d'une évaluation de ses besoins financiers, conformément au barème provincial applicable aux revenus et aux ressources. La contribution fédérale

gouvernement fédéral est autorisée, en vertu du Régime, à partager avec les provinces les frais découlant des prestations d'assistance et des services de bien-être social, mais il n'a rien à voir dans l'administration directe de ces services. Cette fonction est exécutée par les provinces et leurs municipalités, sauf dans le cas des régimes fédéraux d'allocations aux anciens combattants et d'assistance sociale pour les Indiens. En deuxième lieu, le Régime ne détermine pas les conditions d'admissibilité et il ne fixe pas non plus le taux des prestations versées aux assurés sociaux, ces prérogatives demeurant la responsabilité des provinces. S'il est vrai qu'en vertu de leur souplesse et de l'étendue de leur champ d'application, les dispositions prévues dans la législation fédérale assurent une base propice à la réalisation de programmes provinciaux efficaces, il n'en demeure pas moins, en dernière analyse, que ce sont les provinces elles-mêmes qui déterminent la nature, la qualité et l'extension des programmes en question selon leur optique particulière et eu égard aux conditions locales et régionales et aux ressources qu'elles ont décidé d'affecter.

Les principaux frais d'assistance qui sont partagés visent les besoins essentiels du particulier et de la famille, à savoir, la nourriture, l'habillement, le logement, le chauffage, les services publics, les articles ménagers et les articles personnels. Il est possible aussi de subvenir à des besoins spéciaux lorsqu'ils se révèlent nécessaires du point de vue de la sécurité, du bien-être et de la réadaptation de la personne dans le besoin. Le régime prévoit en outre le financement des soins pour les personnes se trouvant dans des établissements tels que les maisons de vieillards et les maisons de repos ou encore pour les enfants placés dans des établissements de bien-être social.

Les soins prévus, au titre du Régime, pour les personnes nécessiteuses, comprennent les soins médicaux, chirurgicaux, dentaires et infirmiers de même que les soins de maternité et les soins pour la vue. Mentionnons aussi les médicaments,

A l'origine, la formule d'assistance sociale adoptée au Canada s'inspirait de traditions venues de France et de Grande-Bretagne. Cette formule prévoyait notamment que, en vertu de la loi élisabéthaine sur les pauvres, l'assistance devait être distribuée par l'entremise des autorités locales et elle supposait en outre qu'elle devait être fondée sur des œuvres de charité dues à une initiative privée ou religieuse. Vers la fin de la première guerre mondiale cependant, et dans les années qui suivirent, les provinces firent leur apparition dans ce domaine grâce à l'établissement des programmes d'allocation aux mères nécessiteuses avec enfants à charge.

La participation fédérale sur une grande échelle remonte à 1927, année où fut établi le partage des frais d'assistance sociale accordée par les provinces à l'intention des personnes âgées de 70 ans et plus, et fondée sur une évaluation des ressources. Cette même protection fut étendue aux aveugles en 1936, aux personnes âgées de 65 à 69 ans en 1951 et, enfin, aux invalides en 1954. Signifia-t-elle aussi qu'au cours de la dépression qui survint dans les années trente, le gouvernement fédéral accorda une aide financière aux provinces sous forme d'assistance-chômage. Cette formule fut discontinuée au cours de la seconde guerre mondiale et rétablie en 1956.

Le RÈGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE AU CANADA

Ce n'est qu'en 1966, lors de la mise en vigueur du Régime d'assistance publique du Canada, que notre pays connut pour la première fois un programme fédéral d'appui massif dispensé aux provinces en matière d'assistance sociale et de services de bien-être social. Ce régime prévoyait en effet la parité entre les subventions du gouvernement fédéral et des provinces touchant les prestations d'assistance sociale ainsi que le développement et l'amélioration des services de bien-être social. Il faudrait d'abord faire ressortir deux aspects de ce régime. En premier lieu, le

La répercussion des changements proposés sur le solde de la caisse du Régime de pensions du Canada revêt une importance considérable pour les provinces qui considèrent la caisse comme une source de fonds d'investissement telles disponibles pour leurs investissements. Ces chiffres montrent que les provinces auront, dans les 15 à 25

9. Les bénéficiaires actuels

En 1973, il y aurait lieu de redresser les niveaux de pensions visant les personnes qui touchaient déjà des pensions aux survivants et aux invalides en 1972, en tenant compte des nouveaux barèmes des prestations.

Ainsi, à l'entrée en vigueur de ces propositions, les bénéficiaires au titre de ce régime seront au nombre de 150,000. Pour éviter les iniquités et assurer un traitement juste pour les anciens et les nouveaux bénéficiaires, ces pensions devraient aussi être rajustées de façon à refléter toutes les modifications adoptées.

10. Les modifications d'ordre technique

Le gouvernement propose aussi un certain nombre de modifications techniques visant à améliorer l'administration du Régime de pensions du Canada. Il ne s'agit pas de changements d'importance qui exigent le consentement préalable des provinces. Toutefois, les modifications ont déjà fait l'objet d'entretiens avec des représentants du Régime de rentes du Québec qui ont eux-mêmes suggéré un certain nombre d'améliorations.

Le coût des propositions

Le gouvernement a obtenu une estimation du coût de ses propositions de la part de l'Actuaire en chef du service des assurances. Ce dernier a été prié de rendre ses calculs publics. En voici donc des extraits:

Prestations

Les propositions visant à relever le plafond des gains et à améliorer le barème des prestations pour les cotisants invalides et pour les veuves, entraîneront bien sûr des dépenses plus élevées dans les années à venir. On prévoit que d'ici 1985 le montant des prestations et des frais d'administration sera de 2,9 à 3,1 milliards de dollars.

En 1985, les prestations de retraite devraient s'élever à \$1,2 milliard s'il n'y avait aucun changement dans le régime existant et à \$1,5 milliard si, comme il est proposé, on relève le plafond. Les dépenses afférentes aux prestations d'invalidité s'élevaient à \$250 millions en l'absence de changements et à \$500 millions avec le relèvement du plafond, l'amélioration de la formule et les prestations proposées pour les épouses. Les prestations de veuve exigeaient \$385 millions en vertu du système actuel et s'élèveraient à \$825 millions après le relèvement du plafond et l'amélioration de la formule.

Cotisations

La proposition visant à porter le plafond des gains à \$7,800 pour 1975 accroîtrait la cotisation des salariés gagnant plus que le maximum de \$5,500 prévu pour 1972 aux termes de la législation actuelle. Un employé gagnant en 1973 \$6,300 ou plus, aurait à payer \$14,40 de plus que sa cotisation de \$88,20 de 1972. En 1974, un employé gagnant \$7,100 ou plus, aurait à payer \$14,40 de plus qu'en 1973. En 1975, un employé gagnant \$7,800 ou plus, aurait à cotiser \$12,60 de plus qu'en 1974. L'employeur aurait à verser en plus les mêmes sommes additionnelles et le travailleur autonome devrait payer les deux hausses réunies.

Avec ces paiements supplémentaires les cotisants s'assureraient une meilleure protection qu'auparavant. Pour obtenir crédit pour ses gains entre \$5,600 et \$6,300 un employé aurait à payer \$102,60 contre \$90 en 1973; la protection supplémentaire ne lui coûterait donc que \$12,60 de plus, soit \$1,05 par mois. En 1974, au lieu de payer \$91,80 il paierait \$117 et en 1975, au lieu de payer \$93,60 sur son revenu de \$5,800 il paierait \$129,60 sur un revenu de \$7,800, c'est-à-dire \$36 pour \$2,000 de revenu supplémentaire.

Le rapport actuariel de 1964 prévoyait que le barème des cotisations devrait être augmenté avant 1985 pour éviter une diminution des fonds de la caisse. En vertu des propositions actuelles, même si les dépenses en prestations augmentaient

La caisse

Bien entendu, les changements proposés pour les prestations et les cotisations maximales, influeront sur les soldes de la caisse du Régime de pensions du Canada. L'actuaire en chef a fourni des évaluations, allant jusqu'à l'an 2,000, des dépenses en prestations et en administration et des revenus en cotisations, ainsi que de leur incidence sur les fonds de la caisse. Il a fourni deux séries d'évaluations, l'une dans un cas qualifié de stabilité rationnelle, l'autre dans un cas d'inflation modérée. Les évaluations pour la stabilité rationnelle sont fondées sur l'hypothèse qu'à partir de 1975 les prix à la consommation n'augmenteront que de 1 p. 100 par an, que les gains annuels moyens augmenteront de 3½ p. 100 par an et que le taux d'intérêt sur les nouveaux investissements sera de 4½ p. 100. Dans l'hypothèse de l'inflation modérée, les prix à la consommation augmenteront de 5½ p. 100 et le taux d'intérêt sera de 6½ p. 100. Ces hypothèses sont expliquées plus en détail dans le rapport que l'actuaire en chef va publier incessamment.

Les chiffres suivants sont extraits de ce rapport.

Évaluation dans l'hypothèse de la stabilité raisonnable				Évaluation dans l'hypothèse de l'inflation modérée			
Année	Prestations et dépenses (millions de \$)	Cotisations (millions de \$)	Solde de la caisse (milliards de \$)	Année	Prestations et dépenses (millions de \$)	Cotisations (millions de \$)	Solde de la caisse (milliards de \$)
1975	729,8	1,255,4	8,3	1975	731,2	1,294,2	8,5
1980	1,746,8	1,722,8	12,5	1980	1,783,3	1,922,0	13,8
1985	2,932,0	2,371,0	14,6	1985	3,127,1	2,919,4	18,9
1990	4,335,5	3,043,3	13,6	1990	5,041,8	4,126,7	22,8
1995	5,913,6	3,864,2	7,6	1995	7,588,6	5,764,4	23,2
2000	7,776,4	4,929,9	-4,2	2000	10,988,1	8,093,8	17,8

4. Pension d'invalidité

Les prestations destinées au bénéficiaire invalide devraient être portée à \$80 par mois, plus 100 p. cent de sa pension de retraite, total duquel on soustraita ensuite le montant touché en vertu de la Sécurité de la vieillesse à l'âge de 65 ans. La prestation maximale que peut toucher un invalide en 1970 est de \$106 par mois, c'est-à-dire \$26.53 plus 75 p. 100 de sa pension de retraite, et bien des cotisants invalides n'ont pas droit à ce maximum. Le gouvernement estime qu'un cotisant invalide devrait recevoir le même soutien de base qu'un cotisant à sa retraite.

5. Épouses des bénéficiaires invalides

Il conviendrait de verser une prestation de \$80 par mois aux épouses des bénéficiaires invalides qui sont âgées de moins de 65 ans et ont des enfants à charge. Cette nouvelle prestation, comme toutes les autres au titre du Régime de pensions du Canada, sera indexée chaque année conformément à l'Indice de pension. A l'heure actuelle, aucune prestation n'est prévue pour ces épouses: la famille d'un cotisant invalide reçoit le même montant de prestations, que l'épouse du bénéficiaire vive au foyer ou non. Pareille situation donne lieu à des difficultés dans le cas des familles où le soin d'un mari invalide ou de jeunes enfants, empêche les épouses d'avoir un travail rémunéré.

6. Enfants des bénéficiaires invalides

La prestation payable à l'égard des enfants d'un cotisant invalide ne devrait pas être interrompue lorsque le père atteint 65 ans. A l'heure actuelle, les enfants d'un cotisant invalide ont droit à une prestation de \$26.53 par mois tant que leur père touche la prestation d'invalidité. Cependant, dès que le père atteint 65 ans et qu'il commence à percevoir une pension de retraite, les prestations des enfants cessent. Si le bénéficiaire invalide est toujours admissible après l'âge de 65 ans, ses enfants, compte tenu de l'âge d'admissibilité, devraient continuer à recevoir ces prestations. Le tableau ci-dessous montre l'effet combiné des prestations pour les enfants et de celles qui ont été proposées pour les cotisants invalides et leur épouse et exposés en 4 et 5 ci-dessus. A titre d'exemple, nous avons pris pour ce tableau une famille constituée d'un cotisant invalide, de sa femme et de leurs deux enfants.

Prestations du Régime de pensions du Canada pour un cotisant invalide, sa femme et leurs deux enfants (les sommes sont celles qui commencent à être versées dans l'année indiquée)

Année où les prestations deviennent payables	Prestations mensuelles payables lorsque les gains moyens ouvrent droit à pension sont	
	maximum	\$4,000
1970	\$	159.49
1973	\$	142.09
1974	\$	126.47
1975	\$	335.74
1976	\$	299.63
1977	\$	303.95
1978	\$	283.12
1979	\$	278.80
1980	\$	312.85
1981	\$	317.45
1982	\$	292.02
1983	\$	296.02

De nombreuses familles dans cette situation recevront également des prestations totales ou partielles en vertu du Régime de sécurité de revenu familial.

7. Les pensions de veuf invalide et de veuve

La prestation des veufs invalides et des veuves devrait être portée à \$80 par mois plus 75 p. 100 de la pension de retraite actuelle du conjoint défunt ou de celle prévue pour lui à 65 ans, avec déduction de la pension de Sécurité de la vieillesse perçue par le veuf invalide ou la veuve à l'âge de 65 ans. La prestation maximale qu'une veuve âgée de moins de 65 ans peut recevoir actuellement est d'environ \$67 par mois, soit \$26.53 plus 37.5 p. 100 de la pension actuelle ou prévue, de son mari, et nombre de veuves ne sont pas admissibles au maximum. La formule relative aux veufs invalides et aux veuves devrait être révisée de façon à doubler l'élément de la prestation afférente au revenu dans le cas de ceux qui n'ont pas atteint 65 ans, et à porter l'élément du taux fixe au niveau de la pension de Sécurité de la vieillesse. La prestation maximale qu'une veuve de plus de 65 ans peut toucher actuellement est de \$65 par mois, c'est-à-dire 60 p. 100 de la pension de son mari ou environ \$145 si l'on ajoute sa propre pension de Sécurité de la vieillesse. En vertu de la nouvelle proposition, la même prestation maximale serait versée à toutes les veuves, qu'elles aient 65 ans ou non. Nous proposons que cette nouvelle formule de prestations aux veuves s'applique aussi aux veufs invalides.

8. L'évaluation du revenu

En plus des prestations ci-dessus, de nombreuses veuves avec des enfants à charge bénéficieront également de prestations mensuelles substantielles en vertu du Régime de sécurité de revenu familial.

Année où les prestations deviennent payables	Prestations mensuelles payables lorsque les gains moyens ouvrent droit à pension sont	
	maximum	\$4,000
1970	\$	120.21
1973	\$	110.84
1974	\$	198.80
1975	\$	225.88
1976	\$	237.46
1977	\$	204.29
1978	\$	262.87
1979	\$	269.41
1980	\$	210.03
1981	\$	207.13
1982	\$	191.51
1983	\$	194.41

Prestations du Régime de pensions du Canada pour un cotisant invalide, sa femme et leurs deux enfants (les montants sont ceux qui deviennent payables dans l'année indiquée)

En termes de protection familiale ces propositions de pensions doivent être considérées conjointement aux prestations d'orphelins décrites plus haut. A titre d'illustration, le tableau suivant indique les prestations du Régime de pensions du Canada payables à une veuve ayant deux enfants à charge.

L'évaluation du revenu s'applique aux personnes de 65 à 69 ans qui touchent une pension de retraite. Il a pour objet d'encourager les intéressées à se procurer un revenu additionnel mais non d'assurer des pensions à ceux qui subviennent entièrement à leurs besoins. En 1971, une personne de cette catégorie peut gagner jusqu'à \$960 par année, sans que le montant de sa pension ne soit modifié. Pour tout dollar qu'elle gagne cependant entre \$960 et \$1,600 la pension de cette personne est réduite de 50 cents par année jusqu'à concurrence d'un montant de \$320 tandis que pour chaque dollar de revenu au-delà de \$1,600, sa pension est réduite de \$1 par année. A noter toutefois qu'aucune réduction n'est prévue sur la pension mensuelle pour un mois quelconque où le revenu s'établirait à \$80 ou moins. Cependant le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada a demandé que l'examen du revenu soit révisé. Il est proposé que cette tâche soit exécutée avec le concours des provinces.

L'augmentation moyenne mobile des salaires au Canada pendant une période de huit ans. Cet indice serait appliqué au plafond de \$7,800 en 1975 ou à tout autre plafond supérieur pour l'année en question.

Ces modifications entraîneront naturellement un relèvement du maximum des cotisations que versent les employeurs et les salariés; de \$88,20 en 1972, il passera à \$129,60 en 1975. Les cotisants autonomes verseront le double de ces montants. Il ne s'agit pas cependant d'un relèvement général des cotisations, mais uniquement des cotisations liées aux revenus équivalents ou supérieurs au plafond des gains cotisables.

Si l'on ne relève pas le plafond des gains, l'objectif du Régime voulant assurer des prestations proportionnelles aux gains, se trouvera compromis. Plus on retardera cette mesure, plus la hausse éventuellement nécessaire du taux maximal de cotisations sera forte et moins les prestations moyennes que toucheront les cotisants actuels au moment de leur retraite seront élevées. En prenant ces mesures maintenant, le relèvement des plafonds entraînera une hausse du taux des pensions de retraite payables et une hausse correspondante, en ce qui touche aux éléments afférents au revenu, des pensions d'invalidité, des pensions de veuve et des pensions de veuf invalide.

### 3. Exemption de base

L'exemption de base pour une année est fixée à 12 p. 100 du maximum des gains ouvrant droit à pension pour l'année en question, montant arrondi au \$100 le plus près. L'exemption de base jusqu'ici a donc été de \$600 et s'il ne se produisait aucun changement dans le régime, cette exemption serait relevée à l'occasion. Lorsque, par exemple, le maximum des gains ouvrant droit à pension serait porté à \$7,800, l'exemption de base serait de \$900. Toute augmentation de l'exemption de base réduirait le nombre d'années de cotisations et pourtant ces années peuvent être très importantes du point de vue du droit aux prestations. Il est donc proposé que la Loi soit modifiée de façon que l'exemption de base annuelle soit fixée à \$600. Cette mesure s'appliquerait aux gains du salarié tandis que le travailleur autonome continuerait, comme c'est actuellement le cas, à verser des cotisations lorsque ses gains annuels s'élevaient à \$800 ou plus.

Le maximum des gains cotisables est de \$5,300, il est évident que le plafond fixé à \$1,100, comparative-ment à la position relative des salaires et des gains cotisables en 1966, et ce décalage va probablement s'accroître de 1970 à 1975, étant donné que les salaires augmentent plus vite que ne peut être haussé le maximum. Il est difficile de prévoir avec exactitude ce que sera la moyenne des salaires en 1975, mais nous pouvons raisonnablement l'estimer à \$7,800.

Il s'ensuit qu'une proportion de plus en plus forte de cotisants retirent des gains équivalents ou supérieurs au maximum prévu. Cette situation transforme continuellement notre régime fondé sur les gains, où le montant des cotisations est censé être en fonction des gains antérieurs, en un autre régime de prestations fixes pour tous les cotisants qui gagnent actuellement plus que le plafond convenu.

Les gains assurables en vertu du programme d'assurance-chômage sont présentement assujettis à un plafond de \$7,800 et le récent Livre blanc propose la révision de ce plafond en fonction des transformations qu'a subies la moyenne des revenus. Le programme OASDI aux Etats-Unis, qui est l'équivalent du Régime de pensions du Canada, prévoit un maximum de \$7,800 pour les gains ouvrant droit à pension et on songe actuellement à hausser ce plafond. Le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada a recommandé que le gouvernement haussé la plafond des gains cotisables après avoir constaté non sans inquiétude les difficultés auxquelles se heurte le présent Régime en raison des restrictions actuelles.

Pour tous ces motifs, le gouvernement a décidé de hausser à \$7,800 le maximum des gains ouvrant droit à pension. Toutefois, il préfère réaliser cet objectif en trois étapes plutôt qu'en une seule pour atténuer l'incidence de cette mesure sur les cotisants dont les revenus sont équivalents ou supérieurs à la moyenne, aussi bien que sur leurs employeurs. Ce faisant, il reconnaît que le maximum de \$7,800 sera peut-être trop bas en 1975, comparativement aux salaires qui auront alors cours. Il doit donc avoir le pouvoir d'ajuster le plafond des gains à cette époque, avant l'entrée en vigueur, en 1976, de l'indice des gains. Aux termes de la présente Loi, le plafond en vigueur en 1975 doit être rajusté par la suite conformément à un indice des gains fondé sur

Canada, il importe de se rappeler que le Régime de pensions du Canada vient graduellement à maturité et qu'un nombre toujours croissant de cotisants deviennent bénéficiaires chaque année. On atteindra à un moment donné le point d'équilibre où les dépenses et les rentrées vont se compenser et il faudra alors songer à hausser le taux des cotisations.

### Modifications proposées

#### 1. Déclaration d'intention

La Loi stipule que le gouvernement fédéral ne peut apporter aucun changement important au Régime sans l'approbation préalable d'au moins les deux tiers des provinces, qu'elles soient, pourvu que leur ensemble ne représente pas moins des deux tiers de la population de toutes les provinces. Il faut donner aux provinces un préavis de trois ans avant d'être autorisée à mettre en vigueur tout changement dans les taux de prestation ou de cotisation. Par conséquent, le gouvernement compte s'entretenir avec les provinces des améliorations à apporter au Régime aussitôt que possible après la publication du présent Livre blanc. Il se propose de présenter à la Chambre des communes, avant le 31 décembre 1970, une déclaration de son intention d'amender la Loi afin que des modifications de cette nature puissent être mises en vigueur, si l'approbation requise des provinces est obtenue, dès le mois de janvier 1973.

#### 2. Maximum des gains ouvrant droit à pension

a) Il conviendrait de hausser le maximum des gains ouvrant droit à pension de \$5,000 en 1972 à \$7,800 en 1975, en trois étapes comme l'indique le tableau suivant:

Maximum actuel		Maximum proposé	
1972	5,500	5,500	\$
1973	5,600	6,300	
1974	5,700	7,100	
1975	5,800	7,800	

b) Le gouvernement fédéral devrait, en vertu de la Loi, avoir le pouvoir de réévaluer le maximum de \$7,800 en 1975 et, s'il juge que celui-ci n'est pas approprié aux besoins, de prendre les mesures nécessaires pour l'adapter à la courbe des salaires moyens payés dans l'industrie. Comme les salaires moyens sont estimés à \$6,400 en 1970 et que le

avait trait à la portion de son salaire en excédent de cette somme, le travailleur pouvait adhérer à un régime privé de pension ou prendre ses propres dispositions en vue d'accumuler des épargnes de retraite. Pendant chacune des années allant de 1968 à 1975, le maximum des gains en question devait être indexé sur l'indice de la pension, la hausse de cet indice étant cependant limitée à 2 p. 100 par année. En raison de ces dispositions le maximum des gains cotisables n'avait atteint en 1970 que la somme de \$5,300 alors que le salaire moyen pendant cette même période était passé à environ \$6,400.

### La Caisse

La Loi prévoit que le Régime doit prêter aux provinces les surplus considérables qu'il est censé accumuler au cours des quinze ou vingt premières années d'opération, selon une base proportionnelle. Toute somme résiduelle est prêtée au gouvernement fédéral. Les titres de créance que le Régime détient des gouvernements fédéral et provinciaux lui rapportent des intérêts considérables. En effet, du 1<sup>er</sup> avril 1966 au 31 mars 1970, le Régime a réalisé de cette façon des gains de 278 millions, y compris un gain de 140 millions en 1969-1970.

Le solde de la Caisse du Régime de pensions du Canada s'est accru constamment, c'est-à-dire que, des 89 millions qu'il représentait après ses trois premiers mois d'exercice en mars 1966, il est passé à 2,9 milliards à la fin de mars 1970. Ces sommes ont été investies pour une grande part en obligations spéciales de gouvernement provinciaux qui sont émises afin d'assurer à ces provinces des fonds qu'elles peuvent dépenser selon qu'elles le jugent utile. Notons que le niveau de capitalisation a été beaucoup plus élevé que celui qui avait été prévu ou qui correspond à la planification établie au départ. Le Rapport actuariel de 1964, par exemple, prédisait que la Caisse atteindrait une somme d'environ huit milliards de dollars en 1985 et que par la suite ce montant diminuerait graduellement. Or, les projections actuarielles courantes de 1970 indiquent que la Caisse disposera d'environ 8,500 millions dès 1975 et que ce montant s'élèvera à 21,700 millions ou à 29,800 millions en 1990, selon les prévisions utilisées par l'actuaire en chef. Ajoutons cependant que même si le solde figurant à la Caisse semble indiquer que l'on pourrait majorer sans difficulté les prestations du Régime de pensions du

invalidé est accordé au veuf invalide qui était à la charge financière de sa femme au moment du décès de celle-ci.

*Prestation d'orphelin* — Les prestations d'orphelin sont payables au profit d'enfants à charge et non mariés d'un cotisant décédé, que la mère soit ou non cotisante décédée, que la mère soit ou non à sa charge au moment de son décès. Le profit d'une cotisante si elle avait l'enfant à sa charge au moment de son décès. Le montant est égal à la pension de veuve, soit \$26,53 par mois. Les prestations sont payables jusqu'à ce que l'enfant atteigne 18 ans, ou jusqu'à 25 ans s'il continue de fréquenter à plein temps l'école ou l'université.

*Prestation de décès* — Au décès d'un cotisant, ses héritiers reçoivent une prestation forfaitaire de décès égale à six fois le montant mensuel de sa pension de retraite, jusqu'à concurrence de 10 p. 100 du maximum des gains ouvrant droit à pension, au cours de l'année du décès, soit \$530 actuellement. Si le cotisant meurt avant 65 ans, le montant de la pension de retraite est calculé comme s'il avait atteint cet âge au moment où il est mort.

### Cotisations

Le Régime est financé par les cotisations provenant des salariés et de leurs employeurs ainsi que des travailleurs autonomes. Le gouvernement fédéral n'apporte aucune contribution financière à ce régime, sauf à titre d'employeur le cas échéant.

Le taux de cotisation du salarié est de 1,8 p. 100 des gains entre \$600 et \$5,300 et l'employeur est tenu de contribuer un montant identique. Le travailleur autonome doit contribuer à la somme des taux prévus pour le salarié et l'employeur. En 1970, la cotisation maximale du salarié est de \$84,60 tandis que la prime maximale du travailleur autonome est de \$169,20. Ces sommes sont versées au Compte du Régime de pensions du Canada et c'est à ce compte que sont imputables toutes les dépenses faites et toutes les prestations versées. En 1966, le maximum des gains sur lesquels une personne pouvait verser une cotisation (Maximum des gains annuels pour droit à pension), était fixé à \$5,000, ce qui représentait le salaire moyen pour cette année-là. En ce qui

empêcher un retraité de tomber dans la pauvreté. Elle ne constituait qu'un élément d'un système à trois paliers: la Sécurité de la vieillesse, le Régime de pensions du Canada et les pensions privées. Cette pension avait donc été fixée à un niveau modeste, soit 25 p. 100 seulement de la moyenne des gains antérieurs, et les prestations ainsi payables viendraient s'ajouter à la pension à taux fixe de la Sécurité de la vieillesse qui s'élève présentement à \$79,58 par mois. À mesure que cette pension viendra à maturité, elle se trouvera à réduire la proportion dans laquelle les personnes âgées dépendront du Supplément du revenu garanti et de l'assistance sociale pour subvenir à leurs besoins.

*Pensions d'invalidité* — La pension d'invalidité a été conçue de façon à assurer un appoint aux cotisants du Régime de pensions du Canada qui pourraient se trouver dans un état d'invalidité grave et prolongé avant d'atteindre l'âge de la retraite. Etant donné qu'aucune pension à taux fixe n'était prévue pour ces personnes, des dispositions ont été prises afin de combler cette lacune et le taux fixe actuel prescrit pour cette pension est de \$26,53 par mois. En outre, le cotisant invalide touche 75 p. 100 de la pension à laquelle il aurait eu droit à l'âge de la retraite. On a également prévu des prestations à taux fixe pour les enfants des cotisants invalides, prestations qui ont commencé à être versées en 1970. Il ressort donc que le Régime d'assurance d'invalidité ne fait que commencer à servir de soutien du revenu pour les invalides. On peut s'attendre qu'il jouera dans ce domaine, un rôle beaucoup plus considérable dans les années à venir.

*Pension de veuve et de veuf invalide* — La pension de veuve a été établie pour apporter une certaine protection du revenu à toute veuve dont le mari avait cotisé au Régime. Le montant total de la pension est payable aux veuves de 65 ans ou plus, et une pension partielle est payable aux autres veuves de 35 à 45 ans. Le montant total de la pension pour une veuve de moins de 65 ans comprend une allocation mensuelle uniforme de \$26,53 plus 37½ p. 100 de la pension de retraite de son mari. À l'âge de 65 ans la formule d'allocation change. La veuve de plus de 65 ans reçoit une pension représentant 60 p. 100 de la pension de retraite de son mari en plus de sa pension de Sécurité de la vieillesse. Le même avantage accordé à une veuve

Généralités

Les assurances sociales constituent un système public de sécurité de revenu que tous les États industriels modernes ont adopté pour permettre aux travailleurs de se prémunir contre une perte de revenu attribuable à certaines calamités. Il assure une base sur laquelle pourra être édictée une protection plus considérable du revenu grâce à un régime de prévoyance libre, aux pensions et à l'épargne. A l'instar de l'assurance privée, les assurances sociales répartissent ce genre de risque sur un grand nombre de cotisants. Les salariés ou employeurs, ou les deux à la fois et dans certains cas les travailleurs indépendants, versent des cotisations à une caisse centrale sur laquelle sont prélevées hebdomadairement ou mensuellement les prestations qui tiennent lieu de revenu et dont le montant est habituellement fonction des gains antérieurs des cotisants. Ces prestations peuvent être versées quand le salaire se trouve temporairement suspendu, pour cause de maladie ou de chômage, ou quand il cesse tout à fait, par suite du décès, de l'invalidité ou de la retraite. Dans l'un et l'autre cas, le système a pour but d'apporter un sentiment de sécurité à l'assuré social, de le tirer d'une mauvaise situation financière et de l'empêcher de tomber dans la misère au moment d'un désastre quelconque.

A l'encontre de l'assurance privée, cependant, les assurances sociales comportent une forme de mutualité. Etant donné que les programmes publics doivent également tenir compte d'objectifs d'ordre social, dans leur ensemble, les assurances sociales visent à réaliser une répartition plus équitable des revenus. En règle générale, les prestations des bénéficiaires sont financées par leurs cotisations passées, plus l'intérêt qu'elles ont produit, mais elles sont également financées par les cotisations des employeurs et des personnes qui ne retireront jamais de prestations. Les prestations supplémentaires destinées aux personnes à la charge des cotisants comprennent des subsides familiaux financés par des personnes non

Programme actuel

Les prestations élevées versées au cours des premières années d'existence du programme comportent des subsides destinés aux personnes âgées et financés par les jeunes gens ou versés à des cotisants à court terme et financés par des cotisants à long terme. Bien que l'assurance-chômage et les régimes de pensions aient assuré jusqu'ici une mesure considérable de protection du revenu certaines améliorations s'imposent. L'exposé suivant ne porte que sur le Régime de pensions du Canada. Le Livre fait mention des options offérentes à ce programme.

RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA

En 1965, le Canada a adopté son premier système d'assurances sociales. Fondé sur les cotisations des participants et sur leurs revenus, ce système était destiné aux personnes âgées, aux invalides et aux survivants. Le Régime de pensions du Canada, mis en vigueur en janvier 1966, est financé par les cotisations des employeurs, des salariés et des travailleurs autonomes. Les premières pensions de retraite ont été versées en janvier 1967 et les premières prestations aux survivants en février 1968. Les prestations d'invalidité, enfin, ont commencé à être payées en février 1970.

Le Régime de pensions du Canada assure une pension de retraite afférente au revenu à tous les membres de la population active. Avec le Régime de rentes du Québec, il s'applique maintenant à près de 92 p. 100 de ses membres et assure également des prestations aux cotisants frappés d'invalidité grave et aux enfants de ces derniers. Au décès d'un cotisant, une prestation forfaitaire est versée avec les prestations mensuelles de veuve ou d'orphelin. Y a lieu, de veuf invalide et d'orphelin. Les régimes de pensions du Canada et du Québec sont étroitement coordonnés et forment ensemble un seul régime qui s'étend à tout le pays. Les salariés qui gagnent plus de \$600 par année et les travailleurs autonomes dont le revenu est d'au moins \$800 par

750 millions par année.

Prestations

*Pension de retraite* — La pension de retraite afférente au revenu a été conçue de façon telle que, lorsqu'elle est combinée avec la pension de Sécurité de la vieillesse à taux fixe et avec un régime privé de pensions ou de rentes, elle peut

Les avantages d'un tel régime sont multiples, mais on a tenté de ne pas décourager ceux qui cherchent un régime de prévoyance libre. Le régime public protège ceux qui n'ont pas de plan d'assurance privé et soulage ceux qui n'ont souscrit qu'à des plans restreints. Quant aux plans qui offrent des avantages très élevés, un rajustement ou une intégration pourrait s'imposer.

En sa qualité de régime relativement neuf et encore au stade de transition, le Régime de pensions du Canada n'a versé jusqu'ici que des prestations relativement minimales. En effet, les prestations qui étaient de 1.3 million de dollars en 1967-1968, se sont élevées à 15.6 millions en 1968-1969 et ont atteint 47.4 millions en 1969-1970. Le montant global des cotisations est présentement de l'ordre de

1953-1954 et elles atteignaient 560 millions en 1969-1970 ou 640 millions si l'on y ajoute l'assistance familiale, les allocations aux jeunes et les allocations scolaires du Québec. On estime qu'en 1971-1972 ces programmes coûteront 645 millions.

Au 31 mars 1970, il y avait 7,377,000 enfants, dans 3,473,000 familles qui touchaient des allocations familiales, des allocations aux jeunes ou des prestations d'assistance sociale et les frais de gestion de ces programmes pour l'année financière qui se terminait à cette date avaient été de \$11,634,000. Ces frais de gestion représentaient donc 1.82 p. 100 ou \$1.82 pour \$100. Le total des frais de ce genre, y compris la gestion de chaque compte et l'émission des chèques pour les douze mois, représentaient \$3.35 par compte.

#### Programme proposé

Le Régime de sécurité de revenu familial proposé coûterait environ 660 millions. Il serait financé par les 560 millions des allocations familiales actuelles et par 100 millions provenant des impôts prélevés sur les allocations versées. Si l'on arrive à un accord avec le Québec sur les allocations aux jeunes, les prestations totales pour les enfants de moins de 18 ans s'élèveraient à environ 760 millions. Ce montant baisserait avec l'augmentation des revenus familiaux à moins que les prestations mensuelles ou le revenu plafonné, ou les deux, ne soient augmentés.

cumulatif, par classe de revenus, des familles ayant à charge, en 1972, des enfants de moins de 16 ans. On notera de \$8,000 ou moins, que 60 p. 100 ont de \$9,000 ou moins et que 70 p. 100 ont \$10,000 ou moins.

En versant des prestations maximales aux familles ayant des revenus de \$4,500 au moins, le Régime de sécurité de revenu familial atteindra environ 640,000 familles, soit plus de 20 p. 100 des 3.1 millions de familles ayant des enfants de moins de 16 ans à charge. Des prestations partielles seront versées à 1,560,000 familles (50 p. 100 du total) et 930,000 familles (30 p. 100 de toutes les familles ayant des enfants de moins de 16 ans) ne toucheront plus rien.

#### Allocations aux jeunes

Dès que possible après la publication de ce Livre blanc, des discussions seront entamées avec le Québec pour voir si le principe de sélectivité pourrait être étendu aux allocations fédérales aux jeunes afin de leur donner une portée nationale. On espère que tout programme sélectif pour les enfants de 16 à 17 ans pourrait être rattaché au Régime de sécurité de revenu familial pour les enfants de moins de 16 ans.

### CÔÛT DU PROGRAMME

#### Programme existant

Les dépenses afférentes à ce programme étaient de 350 millions en

On a choisi un revenu plafond de \$10,000 parce qu'il englobe environ 70 p. 100 des familles. Un nombre substantiel de familles à revenus moyens, ainsi que de familles pauvres, continueront de recevoir des allocations; plus de 20 p. 100 des familles recevront le montant total des allocations et 60 p. 100 d'entre elles recevront des avantages supérieurs à ceux attribués actuellement. Une réduction progressive du taux d'allocation sera appliquée aux revenus entre \$4,500 et \$10,000 pour prévenir les anomalies qui pourraient se produire parmi les familles classées dans cette catégorie de revenus. L'incidence de cette proposition sur les familles en général sera plus rapidement ci-dessous qui donne le pourcentage

Revenu de 1972 jusqu'à	Pourcentage cumulatif de familles avec des enfants à charge	\$
23,000	97	2,000
18,000	95	3,000
14,000	90	4,000
12,000	84	5,000
10,000	70	6,000
9,000	60	7,000
8,000	50	8,000
7,000	40	9,000
6,000	31	10,000
5,000	24	12,000
4,000	17	14,000
3,000	12	18,000
2,000	7	23,000

dollar, il faudrait dépenser environ 82 millions de dollars de plus par an. Doubler les tarifs actuels coûterait environ 560 millions de dollars de plus. Quant à l'augmentation d'un dollar du tarif d'allocation aux jeunes, avec ses quelque 670,000 bénéficiaires, elle représenterait un débours supplémentaire de 8 millions de dollars par an, tandis qu'il faudrait ajouter encore 80 millions de dollars pour doubler le montant de ces prestations.

Au sein même du système de sécurité sociale comme ailleurs, des crédits de familles dont le revenu n'atteint pas le niveau minimal nécessaire à l'éducation des enfants, d'après les normes reconnues dans une communauté, ont besoin que cette dernière les aide à assurer un meilleur avenir à leurs enfants. On s'accorde plus rarement à penser que les familles dont le revenu est légèrement supérieur au niveau défini précédemment, requièrent également le concours de la communauté pour ne pas être obligées de sacrifier une trop grande part de leur niveau de vie pour élever leurs enfants.

- e) les services sociaux
- f) le travail
- g) les loisirs
- h) l'information des consommateurs
- i) la croissance démographique
- j) la législation familiale

C'est dans le premier domaine, où se pose la question du revenu adapté aux besoins d'une famille, que surgit sans doute le problème le plus difficile à résoudre en matière de politique familiale. On admet généralement que les familles dont le revenu n'atteint pas le niveau minimal nécessaire à l'éducation des enfants, d'après les normes reconnues dans une communauté, ont besoin que cette dernière les aide à assurer un meilleur avenir à leurs enfants. On s'accorde plus rarement à penser que les familles dont le revenu est légèrement supérieur au niveau défini précédemment, requièrent également le concours de la communauté pour ne pas être obligées de sacrifier une trop grande part de leur niveau de vie pour élever leurs enfants.

Toute réforme du programme d'allocation familiale doit donc servir un double but. Elle doit, d'une part, permettre d'aider les familles pauvres dont les ressources sont inférieures aux charges familiales et, d'autre part, compenser la charge financière que représente, pour les familles aux revenus immédiatement supérieurs, l'éducation d'un enfant appelé à devenir un membre à part entière de la société. La réalisation de ces deux tâches doit rester un des objectifs majeurs de la politique familiale au Canada.

## MODIFICATIONS PROPOSÉES

### Régime de sécurité de revenu familial

Le gouvernement se propose de remplacer les programmes d'allocations familiales et d'assistance familiale par un nouveau régime de sécurité de revenu familial. Ce régime permettrait de distribuer des prestations plus élevées, sur une base sélective, à des familles à revenus modestes et moyens.

On pourrait soutenir qu'une allocation fixe est mal adaptée aux besoins des familles nombreuses et qu'elle devrait croître proportionnellement au nombre d'enfants. Si l'on considère cette question, il y a trois critères fondamentaux qui déterminent le besoin de variation des prestations: l'importance de la famille, l'âge des enfants et le revenu familial. Des études sur le budget familial ont révélé que le coût marginal de l'entretien d'un enfant est inversement proportionnel au

- a) les revenus
- b) le logement
- c) l'éducation
- d) les soins

Ces critiques portées contre les programmes actuels d'allocations familiales et aux jeunes semblent, pour une bonne part, fondées. Mais le gouvernement doit envisager les réformes à définir dans le cadre élargi d'une politique familiale qui ne touche pas seulement les familles déservies du Canada, mais aussi toutes les autres, tout en visant à donner à la famille le rôle qui lui revient dans le développement individuel et social.

### Politique familiale

2. Des allocations sélectives

Le débat fondamental sur les programmes d'allocations familiales et aux jeunes met aux prises les partisans d'un régime universel et ceux d'un régime sélectif. Conserver un programme universel revient à continuer de verser des sommes appréciables aux familles aisées, tandis que celles dont le revenu est modique reçoivent des prestations insuffisantes.

Une allocation de \$16 par mois est deux fois supérieure au montant que reçoivent maintenant les familles à faible revenu pour les enfants de dix à quinze ans et deux fois et deux tiers supérieure à l'allocation que ces familles reçoivent pour des enfants de moins de dix ans. Le nouveau programme devrait alléger de façon sensible le budget des familles nombreuses dont les revenus sont inférieurs à \$4,500.

Niveau de revenu	Allocation mensuelle
Jusqu'à \$4,500	\$
\$ 4,501 - 5,000	16
5,001 - 5,500	15
5,501 - 6,000	14
6,001 - 6,500	13
6,501 - 7,000	12
7,001 - 7,500	11
7,501 - 8,000	10
8,001 - 8,500	9
8,501 - 9,000	8
9,001 - 9,500	7
9,501 - 10,000	6
10,001 et plus	5
	0

# LA SÉCURITÉ DE REVENU FAMILIAL

## LES PROGRAMMES ACTUELS

Le programme d'allocations familiales entré en vigueur le premier juillet 1945 visait de nombreux objectifs, d'importance pour l'époque, sur le plan économique et social. Alimenté par les recettes générales, ce programme, de portée universelle, s'appliquait à tout enfant de moins de 16 ans né au Canada et y résidant depuis un an, au lieu de trois ans avant 1949. Les familles recevoient des allocations mensuelles se montant respectivement à \$6 et \$8 pour les enfants de moins de 10 ans et de 10 à 16 ans, nés au Canada ou y habitant depuis un an. On verse les mêmes prestations, au titre de l'assistance familiale, aux immigrants dont les enfants ne répondent pas à la dernière condition.

Neuf provinces bénéficiaient à partir du mois de septembre 1964 du programme d'allocations aux jeunes destinées aux écoliers et aux enfants handicapés de 16 ou 17 ans, allocations déjà prévues au Québec depuis 1961 en vertu d'un programme provincial d'allocations scolaires. Les mères de famille recevoient mensuellement, pour leurs enfants de 16 ou 17 ans, fréquentant l'école ou handicapés, n'ayant pas encore droit aux prestations d'invalidité.

### *Les défaits du système*

Les allocations familiales ont perdu leur efficacité au fil des ans car les prestations n'avaient pratiquement pas changé depuis leur création malgré la rapide augmentation du coût de la vie. Tandis que l'Indice des prix à la consommation faisait plus que doubler entre 1946 et 1969, les allocations familiales restaient à un niveau pratiquement constant, si l'on excepte le versement, à partir de 1957, d'un dollar supplémentaire pour les enfants de 5 ans ou moins et ceux de 10 à 12 ans, ainsi que la suppression, en 1949, de la limitation s'appliquant aux familles nombreuses. Bien que ces versements constituent un appoint toujours bien accueilli au revenu limité des familles pauvres, leur montant reste assez faible. Il s'ensuit que le programme considéré a une portée

Au Québec et à Terre-Neuve, il y a des programmes supplémentaires d'allocations familiales. Depuis 1967 le Québec verse, pour les enfants de moins de 16 ans, des prestations variables de \$30 par année pour un enfant à \$285 pour six enfants et \$70 supplémentaires sont versés pour chaque enfant entre 12 et 16 ans. Depuis 1966 Terre-Neuve verse des prestations de \$15 par an aux enfants qui vont à l'école, autre qu'une école de métiers, ou à l'université.

Ces allocations, destinées à couvrir les besoins supplémentaires des familles nombreuses, permettent à ces dernières d'assurer un meilleur avenir à leurs enfants. Elles sont également destinées à compenser l'insuffisance des taux de salaire et des prestations d'assurance-chômage qui ne tiennent pas compte du nombre de personnes à la charge d'un travailleur, ceux qui ont une famille nombreuse et

limitée dans la lutte contre la pauvreté. Des allocations comprises entre 72 et 120 dollars dans l'année, par enfant, sont loin de représenter le coût de son entretien. Les programmes d'allocations à la famille et aux jeunes ont subi des critiques du fait de l'inadaptation de leur niveau de prestations à l'augmentation du coût de la vie, ainsi que de leur inefficacité à lutter contre la pauvreté, malgré l'importance des crédits affectés chaque année à ce titre. On estime qu'en 1971, les familles aux revenus inférieurs à \$5,000 recevront 24 p. 100 du montant total des allocations familiales et aux jeunes, les 76 p. 100 restants allant aux familles jouissant de revenus supérieurs.

1. *Des prestations adaptées*  
Les allocations fédérales de \$6, \$8, ou \$10 ne représentent qu'une fraction du coût réel de l'entretien d'un enfant, même si on le calcule d'après le minimum vital. Dans l'étude effectuée au Québec (Guide pour une nouvelle politique des allocations familiales au Québec) en vue de définir les grandes lignes d'un nouveau programme provincial d'allocations familiales, on a estimé à un peu moins de \$30 par mois le coût de l'entretien d'un enfant en 1967, à \$56 celui de 2 enfants et à environ \$25 le coût marginal unitaire semblant tout à fait incapables d'apporter un soutien financier appréciable aux familles à revenu modique.

Cependant, augmenter les prestations servies sans changer l'organisation actuelle reviendrait à augmenter les dépenses globales de façon massive. Si le barème actuel d'allocations familiales, applicable à presque 7 millions d'enfants, augmentait d'un

LES FRAIS DU PROGRAMME

*Le programme actuel*

Depuis son instauration en 1952, les frais du programme de Sécurité de la vieillesse ont constamment augmenté pour passer de 323 millions de dollars en 1952-1953 à 1,467 millions en 1969-1970. Le Supplément de revenu garanti a monté de 235 millions en 1967-1968 à 263 millions en 1969-1970. L'ensemble des frais des deux programmes atteindrait environ 2 milliards de dollars dès 1971-1972.

Alors que, au 31 mars 1970, il y avait 1,670,639 personnes qui recevaient la

pension de Sécurité de la vieillesse, à peu près la moitié d'entre elles touchaient aussi le Supplément du revenu garanti. Le coût de l'administration du programme, pour l'année financière 1969-1970 s'est élevé à \$5,144,000. Le taux de ces dépenses, par rapport au montant total payé en pensions et en suppléments, est de 0.30 p. 100 ou 30 cents par \$100. Le total des frais de gestion, y compris la tenue de chaque compte de pensionné et l'émission des chèques de pension et du supplément, pour la période de douze mois, a été de \$3.08 par compte.

*Le projet de programme*

L'adoption des modifications propo-

pensions.

sées dans ces programmes signifierait des frais généraux s'élevant à 2,183 millions de dollars en 1971-1972 et atteignant 2,450 millions en 1975-1976. Les frais additionnels des présentes propositions, c'est-à-dire en excédent des dépenses liées aux régimes actuels, s'élèveront donc à 194 millions de dollars en 1971-1972, ils tomberont à 95 millions en 1975-1976. Ces frais additionnels seront acquittés par la Caisse de la sécurité de la vieillesse, qui comportera un solde de 735 millions de dollars dès la fin de 1970. Les revenus provenant des impôts présentement perçus à cette fin seront suffisants, si on les ajoute à ce solde de réserve, pour faire face aux frais causés par la majoration des pensions.

modification résultant d'augmentations anormales des prix sera laissée à la décision du Parlement, comme c'est le cas actuellement.

## 6. Les plus-payés et les cas de gêne

Des dispositions seraient prises en vue de limiter le recouvrement des plus-payés de supplément du revenu garanti qui se produiraient au cours de l'année précédente, sauf dans les cas de fraude ou de fausse représentation.

Dans la plupart des cas, de tels excédents résultent d'un malentendu de la part du pensionné au moment où il présente sa demande de supplément. D'ordinaire ce genre de lacune peut être repéré et corrigé en peu de temps. Il se présente toutefois des cas où des plus-payés ayant reçu des sommes considérables pendant une longue période de temps et où le remboursement entraîne-rait de graves difficultés financières pour le pensionné.

Les couples mariés qui ont vécu séparément durant au moins une année pourraient être traités comme deux célibataires. Cette disposition s'impose pour résoudre le problème imputable au conjoint qui refuse de collaborer à l'obtention de renseignements, ou au conjoint incapable. Autrement, l'autre conjoint se verrait refuser le droit aux prestations, puisque la loi exige des renseignements provenant de deux conjoints.

## 7. Les personnes séparées volontairement

Les personnes mariées, mais séparées, pourraient être traitées comme deux célibataires. Cette disposition sera utile lorsqu'un conjoint se trouve à l'hôpital, dans une maison de repos ou dans un autre établissement et que, de ce fait, l'autre personne est obligée de vivre seule et de faire les mêmes dépenses qu'un célibataire.

## 8. Les personnes séparées involontairement

Les personnes mariées, mais séparées, involontairement, pourraient aussi être considérées comme deux célibataires. Cette disposition sera utile lorsqu'un conjoint se trouve à l'hôpital, dans une maison de repos ou dans un autre établissement et que, de ce fait, l'autre personne est obligée de vivre seule et de faire les mêmes dépenses qu'un célibataire.

## 9. La faculté de rapporter les gains actuels du conjoint

Les conjoints non pensionnés auraient la faculté de substituer les gains de l'année en cours à ceux de l'année précédente en déclarant le revenu familial. Cette prérogative est déjà accordée aux pensionnés pour éviter de les pénaliser pendant l'année qui suit leur retraite. En

faisant de même à l'égard des conjoints non encore pensionnés, nous éviterions la discrimination dans les cas où le conjoint qui a travaillé l'année précédente aurait ainsi rendu le couple inadmissible à la prestation de sécurité de revenu de l'autre conjoint pour l'année où le couple en a besoin.

## 10. Les personnes qui retournent au travail plus d'une fois après 65 ans

Les allocataires auraient l'autorisation de choisir de se retirer plus d'une fois de leur état de salarié.

La loi actuelle ne permet à un pensionné de déclarer sa retraite de fait qu'une seule fois lorsqu'il exerce l'option de substituer ses gains courants à ses gains antérieurs dans sa déclaration de revenu. En maintes occasions, cette formule a imposé des épreuves injustes. Cette nouvelle disposition supprimera cette source de discrimination à l'endroit de ceux qui retournent au travail plus d'une fois après 65 ans.

## LA SECURITE DE LA VIEillesse

Il est proposé que la pension de vieillesse continue d'être payable à ceux qui satisfont aux exigences de la résidence à l'âge de 65 ans. Le taux uniforme de la pension de vieillesse continuera à servir de base à l'établissement du second palier à la fois pour le régime d'assurance sociale et celui de la sécurité de revenu. Dans le premier cas, le second palier est la pension fondée sur les gains, et dans le second cas, il s'agit de la pension fondée sur l'évaluation du revenu. Cependant, les deux découlent de l'existence continue de la prestation de base de la sécurité de la vieillesse versée à tous ceux qui satisfont aux exigences de la résidence.

### 1. Le niveau de la prestation

La pension de vieillesse s'établirait à \$80 exactement à compter de janvier 1971.

Certains ont proposé que la pension de vieillesse de base devrait être sensiblement majorée pour procurer des prestations suffisantes aux personnes âgées. Or, cette initiative comporterait une augmentation considérable des frais. Ainsi, une majoration de seulement \$10 par mois dans cette pension pour la totalité des 1,716,000 pensionnés en 1971 coûterait 206 millions de dollars. Les affectations additionnelles nécessaires pour les niveaux plus élevés de prestation en vertu

### 2. L'indexation

L'indexation de la pension de vieillesse fondée sur l'indice des prix à la consommation serait supprimée en janvier 1971. Dans l'immédiat, le gouvernement se propose d'affecter les ressources disponibles à l'amélioration des prestations de sécurité de revenu aux personnes âgées dans la pauvreté. La suppression de l'indexation de la pension de vieillesse libérerait 15 millions de dollars additionnels pour les prestations du supplément de revenu garanti en 1971-1972, et en 1975-1976, les montants supplémentaires ainsi libérés auront atteint 145 millions de dollars par année. À brève échéance, ces fonds aideront à financer de meilleures prestations pour les personnes âgées à revenu modeste. Dans l'avenir, la

valorisation de cette pension serait subordonnée à un examen et à une décision du Parlement.

Il y a ceux qui préconiseront que le programme à taux uniforme de la sécurité de la vieillesse devienne sélectif. Or, seulement quelque 11 p. 100 des célibataires de plus de 65 ans touchent des revenus supérieurs à \$4,000, et moins de 19 p. 100 des personnes mariées de plus de 65 ans touchent des revenus supérieurs à \$6,500. Ces personnes remettent déjà une partie de leur pension en impôt sur le revenu. Une telle mesure serait inappropriée puisque les prestations du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec ont été établies en se fondant sur l'existence de cette pension à taux uniforme. La retirer à l'heure actuelle nous obligerait à reconsidérer les niveaux de prestation de retraite prévus dans ces régimes. Bien des gens ont préparé leur retraite avec l'espoir de toucher leur pension de vieillesse à 65 ans, et leur refuser cet avantage serait extrêmement injuste et déloyal. Depuis 1952, des impôts des particuliers et d'autres impôts ont été perçus pour financer ce programme et les gens s'attendent donc à recevoir cette pension à titre de droit. Dans ces circonstances, il serait difficile de justifier une disposition restreignant l'universalité du programme.

Le programme de Supplément du revenu garanti s'élève à 194 millions de dollars. Pour l'instant, il est évident que, si un autre 200 millions est attribué à la sécurité de revenu des personnes âgées, ce montant doit servir à améliorer les prestations de ceux qui touchent un revenu modeste ou aucun autre revenu.

Les tableaux suivants donnent la distribution en pourcentages cumulatifs des personnes âgées de plus de 65 ans, suivant les revenus qu'elles vont probablement percevoir en 1971.

Revenus en 1971 (à l'exclusion de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément du revenu garanti), jusqu'à concurrence de	Pourcentage cumulé de personnes seules âgées de plus de 65 ans
--	--

\$	%
0	37
200	50
500	60
1,300	70
2,500	80
4,500	90
6,000	95
8,000	97

Revenus en 1971 (à l'exclusion de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément du revenu garanti), jusqu'à concurrence de	Les deux conjoints âgés de plus de 65 ans	Un seul conjoint âgé de plus de 65 ans
--	---	--

\$	%	%
0	19	4
600	30	15
1,400	40	28
2,300	50	40
3,000	57	50
3,300	60	53
4,500	70	65
6,500	82	81
9,000	90	90
12,000	95	95

En 1971, la moitié des personnes âgées vivant seules retireront d'autres revenus de \$200 ou moins et 70 p. 100 auront des revenus de \$1,300 ou moins. Les autres 30 p. 100 toucheront des revenus qui ne leur permettront pas de recevoir un supplément de sécurité de revenu. Dans le cas des couples mariés où les deux conjoints touchent une pension, un tiers auront des revenus inférieurs à \$800, la moitié, des revenus inférieurs à \$2,300 et les deux tiers, des revenus inférieurs à \$4,000; la moitié des couples dont le revenu sera supérieur à \$2,800 n'auront droit à aucun supplément. En ce qui concerne les couples où l'un des conjoints seulement touchera une pension, un quart auront des revenus inférieurs à \$1,200, la moitié, des revenus inférieurs à \$3,000 et les trois

quarts, des revenus inférieurs à \$5,500; 44 p. 100 de ces couples toucheront des revenus supérieurs à \$3,600 et ne pourront ainsi recevoir le supplément proposé. Jusqu'ici aux termes des programmes de sécurité de la vieillesse et de supplément de revenu garanti, le taux des prestations versées à une personne célibataire ne représentait que la moitié du taux prévu à l'égard d'un couple marié. Or, pour les célibataires, aucun des régimes provinciaux d'assistance ne prévoit que la moitié, la plupart leur accordant de 60 à 66 p. 100, du taux relatif aux couples mariés. Selon des études sur leurs dépendances respectives, une personne âgée a besoin d'environ les deux tiers du montant prévu à l'égard d'un couple âgé.

Les changements proposés dans le présent Livre visent à améliorer la position relative de la personne célibataire. Tandis que le supplément destiné au couple sera porté à \$95, la majoration prévue pour une personne seule ne sera pas de \$47,50, mais de \$55 par mois; ce qui lui procurera une prestation totale de \$135 ou d'environ 53 p. 100 du montant prévu pour un couple. La proportion ne sera pas encore appropriée, mais c'est un premier pas vers un taux différentiel plus juste. De nouveaux rajustements devraient être effectués à la prochaine révision générale des taux.

### 3. Réalisation du programme

Le nouveau programme entrerait en vigueur au mois d'avril 1971; aussi l'année de prestations coïnciderait-elle par la suite avec l'année financière plutôt qu'avec l'année civile. Les taux prévus par la législation actuelle à l'égard des bénéficiaires du Supplément de revenu garanti s'appliqueraient aux versements de janvier, février et mars 1971, soit \$67,22 pour les célibataires. La majoration qui entrerait en vigueur en janvier serait la même que celle qui se produirait au titre de la loi actuelle.

Depuis 1967, les requérants doivent produire en janvier une déclaration de revenu pour l'année civile précédente afin que l'on puisse déterminer le montant de leurs suppléments à compter de ce mois. Il en résulte une insuffisance de temps pour l'achèvement et la vérification des demandes. À l'avenir, les paiements seront effectués tout au cours de l'année financière, soit d'avril à mars, et fondés sur le revenu déclaré pour l'année civile précédente. Ainsi, entre janvier et mars 1971, les requérants déclareront leurs revenus de 1970 dans leurs demandes de prestations de revenu garanti devant com-

mençer en avril. Comme mesure provisoire, pendant la période de réception des déclarations de revenu, d'évaluation et d'approbation en vue du paiement, et afin que les bénéficiaires ne soient pas lésés par les propositions actuelles, le taux de leurs prestations sera fixé au niveau qu'il aurait atteint si le programme n'avait pas été changé.

### 4. Permanence du programme

Le nouveau programme de la sécurité de revenu pour les personnes âgées serait de nature permanente. La restriction quant à l'admissibilité au Supplément de revenu garanti des seules personnes nées avant 1911 serait enlevée.

À l'origine, ce supplément ne devait être qu'une mesure de transition en attendant que le programme de pension de retraite sous le Régime de pensions du Canada vienne à maturité. Seules y étaient donc admissibles les personnes nées avant le 1er janvier 1911. Cette restriction est incompatible avec le caractère permanent que le gouvernement souhaite donner au programme de la sécurité de revenu. Les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec sont des programmes généraux comportant la participation obligatoire de pratiquement tous les salariés et travailleurs autonomes. Tous les Canadiens salariés sont donc tenus à la cotisation visant leur retraite, que ce soit par ces régimes de pensions et de rentes ou au moyen de l'impôt destiné spécifiquement à la Sécurité de revenu complémentaire de la sécurité de revenu combiné.

Le nouveau programme de la sécurité de revenu pour les personnes âgées a faible revenu qui, sans cela, se verraient tenues de recourir à l'assistance sociale.

### 5. Indexation

À partir de 1972, la somme combinée de la prestation à taux fixe et du Supplément du revenu garanti serait indexée, dans le cas des bénéficiaires du Supplément du revenu garanti, sans toutefois dépasser un plafond de 2 p. 100. Cela assurerait aux bénéficiaires du revenu garanti des prestations en accord avec l'accroissement des prix. Les augmentations au-dessus de 2 p. 100, au cours de l'importe quelle année, seront différées pour être incorporées au cours des années suivantes lorsque le taux descendra au-dessous de 2 p. 100. Si les prix baissent, la pension ne sera pas réduite. Toute

# LA SÉCURITÉ DE REVENU POUR LES PERSONNES ÂGÉES

## Appendice 1

### PROGRAMMES ACTUELS

Les pensions universelles de la sécurité de la vieillesse ont fait leur apparition en janvier 1952. Elles prévoyaient alors le versement d'une prestation uniforme de \$40 par mois à toute personne de plus de 70 ans qui répondait aux exigences de résidence au Canada. Le Parlement de l'époque estimait que ce régime universel était supérieur au programme antérieur de pension de vieillesse qui reposait sur un partage des frais et une évaluation des ressources, et qu'il était également meilleur que le programme d'assurance-vieillesse qui exigeait des bénéficiaires le versement de cotisations et qui tenait compte des revenus.

La consommation, est indexé sur l'indice des pensions. La valorisation de ce supplément est toujours limitée à 2 p. 100 pour chaque année civile.

La pension que prévoit le Programme de sécurité de la vieillesse constitue une assise sur laquelle tous les Canadiens peuvent bâtir leurs revenus de retraite. Elle représente la fondation uniforme sur laquelle s'élèvera ensuite la structure progressive du Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec. C'est également la base sur laquelle repose le Supplément du revenu garanti.

En juin 1970, 1,694,200 personnes percevaient la pension de sécurité de la vieillesse. De ce nombre, 818,377 (48,3 p. 100) touchaient un supplément du revenu garanti, c'est-à-dire que 478,374 avaient droit au montant intégral et 340,003 à des prestations partielles. Au cours de l'année 1970-1971, la Sécurité de la vieillesse et le Supplément du revenu garanti représenteront une dépense estimée à 1,9 milliard de dollars.

### CHANGEMENTS PROPOSÉS

#### *Supplément de revenu garanti*

Le gouvernement propose à l'intention des personnes âgées de plus de 65 ans un nouveau programme de sécurité de revenu qui comprendrait une pension de sécurité de la vieillesse à tarif uniforme et une prestation progressive fondée sur le revenu.

#### *I. Niveaux des prestations*

a) Les prestations progressives pour-raient atteindre un maximum de \$95 par mois dans le cas d'un couple marié où les deux conjoints ont droit à une pension.

b) Les prestations pourraient atteindre un maximum de \$55 par mois dans le cas des personnes seules. (Ce niveau s'appliquerait aussi au conjoint d'une personne qui ne touche pas de pension.)

Par conséquent, compte tenu de la pension uniforme de \$80 que l'on propose d'établir au titre de la Sécurité de la

Actuellement, toute personne âgée de 65 ans et plus qui répond aux exigences de résidence touche une pension mensuelle de \$79,58. Les pensionnés qui n'ont aucune autre source de revenu reçoivent un supplément mensuel de \$31,83. Un supplément partiel est en outre payable à ceux dont le revenu est moins de \$64 par mois. Ainsi, tous les pensionnés sont assurés d'un revenu annuel minimum de \$1,337, qui, pour tenir compte de l'augmentation des prix à

des revenus.

par mois, sous réserve d'une évaluation supplémentaire pouvant aller jusqu'à \$30 garanti. Ce régime prévoyait une pension avant 1911, le Supplément du revenu fixait de la Sécurité de la vieillesse né en janvier 1967, à l'intention des bénéficiaires, le gouvernement a instauré en l'avenir, et se garantir ainsi une protection pour certaines personnes qui ne pouvaient pas participer au régime fédéral de pensions coordination avec lui. Dans le but d'aider les du Canada et est administré en Québec se compare au Régime de pensions du Canada et est administré en

veillesse, un couple qui ne dispose d'aucun autre revenu pourrait obtenir \$255 par mois et une personne seule pourrait toucher \$135 par mois, comparativement aux prestations de \$227,22 et de \$113,61 payables en janvier 1971 en vertu de la loi actuelle.

En 1971, 1,7 million de gens auront plus de 65 ans au Canada. De ce nombre, près de 1,1 million, soit 64 p. 100, auraient un revenu inférieur à \$1,500 (ou à \$3,000 dans le cas d'un couple), n'était-ce des programmes de sécurité de revenu déjà en vigueur. Mais en dépit des mesures existantes de sécurité de revenu, le revenu de 711,000 personnes, soit 42 p. 100 des personnes âgées, sera encore en deçà de ces niveaux en 1971. Les propositions avancées dans le présent Livre blanc auront pour effet de hausser au delà de ces niveaux les revenus de toutes les personnes âgées; aucune ne touchera moins de \$1,620 par année et aucun couple âgé ne recevra moins de \$3,060 si les deux conjoints ont droit à la pension.

#### *2. Taux différentiels*

En vertu des changements proposés le taux des prestations progressives d'une personne seule est fixé à plus de la moitié du taux prévu pour un couple. Il s'agit là d'une première étape en vue de mettre les prestations en accord avec le coût relativement plus élevés de la subsistance chez cette catégorie de bénéficiaires.

La pauvreté se retrouve plus souvent chez les personnes âgées qui vivent seules que chez les couples mariés. Sans l'aide des programmes de sécurité de revenu prévus à leur intention, près de 72 p. 100 des personnes seules, âgées de plus de 65 ans (soit 580,000 personnes) toucheraient un revenu inférieur à \$1,500, comparativement à 55 p. 100 des couples (300,000 couples) dont le revenu serait inférieur à \$3,000. Les programmes en vigueur ont réduit ces pourcentages à 53 p. 100 dans le cas des personnes mariées âgées de plus de 65 ans. Les propositions du présent Livre blanc réduiront ces mêmes pourcentages à zéro.

les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, il a un rôle spécial à jouer. On devra décider de l'augmentation éventuelle, dans l'avenir, du taux de base en cause, dans le contexte du moment.

Bien que son rôle soit appelé à diminuer dans les prochaines années, l'assistance sociale restera un des piliers de la sécurité de revenu. C'est pourquoi il est important de revoir en détail le plus tôt possible, l'organisation de l'assistance sociale. Cette formule représente le principal soutien d'environ un million un quart de personnes à l'heure actuelle. Nombre de personnes et de groupes ont critiqué sévèrement à la fois la formule et les programmes assimilés. Pour répondre à l'attente, les autorités provinciales et locales cherchent les moyens d'améliorer leurs programmes. Le gouvernement fédéral continuera l'œuvre de rénovation de concert avec les provinces.

La principale initiative représentée par ces projets a trait au perfectionnement de la formule du revenu garanti dans le cadre général de la sécurité de revenu au Canada. On prévoit d'abord de réformer le Supplément du revenu garanti destiné aux personnes âgées. On procuera ainsi un revenu supérieur à presque un million de personnes à revenus modestes. Il en résultera un débours supplémentaire d'environ 200 millions de dollars pendant la première année. Le programme constitue un point de départ pour une extension ultérieure de la formule du revenu garanti aux personnes ne faisant pas partie habituellement de la population active mais qui, pour une raison ou une autre, seront insuffisamment couvertes par les assurances sociales.

Cette proposition peut passer dès maintenant dans les textes. Etant donné la finalité du programme, on peut y procéder au titre du Supplément du

revenu garanti des personnes âgées. Ces mesures peuvent atteindre directement, dans un délai assez bref, les bénéficiaires, grâce à la modification des textes fédéraux et à l'utilisation des canaux administratifs en place. Les personnes âgées à revenu modique constituent une partie très importante des pauvres au Canada. On reconnaît dans l'ensemble, l'existence et l'urgence de leurs besoins.

On prévoit en second lieu de servir des prestations familiales supérieures aux familles à revenu modique. Cette réforme bénéficiera directement à la fois aux familles dépendant de l'assistance sociale et à celles qui vivent d'un revenu modique. Environ 640,000 familles comprennent des enfants de moins de 16 ans recevant intégralement, au tarif maximal, les prestations de sécurité de revenu familial, et près de 1,9 million de familles en tout, verraient leurs prestations augmentées. On transfère par cette opération environ 270 millions de dollars des familles à revenu supérieur à celles qui sont moins favorisées. Le programme constitue un point de départ pour une amélioration de la formule du revenu garanti au bénéfice de la population active.

Pris dans leur ensemble, les deux programmes représenteraient une redistribution d'environ 470 millions de dollars en faveur des personnes à revenu modeste, dans tout le Canada. Ils contribueraient à la lutte contre la pauvreté. Si l'on y ajoute des prestations supérieures d'assurance-chômage, de nouvelles dispositions applicables à la maladie et à la maternité, l'augmentation des prestations de retraite, d'invalidité et aux survivants, ainsi que les réformes de l'assistance sociale, on assiste à une tentative sérieuse de résolution du problème de la pauvreté.

années qui viennent, grâce à la meilleure protection procurée par l'assurance-chômage et les Régime de pensions du Canada et de rentes du Québec allant de pair avec le plein effet de ces Régimes.

La discussion et la mise en œuvre avec les provinces des réformes à apporter au Régime de pensions du Canada prendront un certain temps. Toutefois, si l'on parvient à un accord, on devrait pouvoir commencer à verser aux invalides et aux survivants, dès 1973, des prestations nettement supérieures. La proposition d'appliquer le nouveau tarif de prestations aux bénéficiaires actuels de ces pensions constituerait un avantage immédiat pour de nombreux pauvres d'aujourd'hui, de même qu'une formule de protection qui aggraverait chaque année en efficacité. L'adaptation projetée du plafond des gains ouvrant droit à pension en fonction de la hausse graduelle de la moyenne des salaires, ajoutée au fait que les prestations de retraite seront versées dans leur intégralité en 1976, devrait donner à ce programme une portée bien supérieure dans le domaine de la sécurité de revenu des personnes âgées.

Dans le cas des démonstrations, on ne peut pas prévoir avec certitude l'aménagement de nouveaux programmes fondés sur cette formule. Cette situation est due au fait qu'une très faible augmentation des prestations entraîne des charges financières très lourdes et que les crédits disponibles font l'objet de nombreuses autres demandes pressantes au sein de l'organisation de sécurité sociale. Le passage des allocations familiales au principe de la sélectivité et l'extension de ce dernier principe aux allocations aux jeunes signifient effectivement, s'ils sont adoptés, la fin de la pratique des démonstrations dans ce domaine. Pour ce qui est de la Sécurité de la vieillesse, cependant, ce programme sur lequel s'appuient

Les mesures proposées prévoient plus précisément une nette augmentation des dépenses engagées au titre du Supplément de revenu garanti des personnes âgées, ainsi que la stabilisation de celles, en hausse, consacrées à la Sécurité de la vieillesse. Par la réforme, les allocations familiales, et, éventuellement, les allocations aux jeunes perdront leur caractère universel de démosubventions et prendront la forme d'un régime de prestations fondées sur l'évaluation du revenu ou garantissant ce dernier, le Régime de sécurité de revenu familial. Des pensions de plus élevées entre autres aux invalides et aux survivants, sont proposées au titre du Régime de pensions du Canada. Si les réformes en cause sont acceptées et si l'unanimité des provinces se fait sur la refonte du Régime de pensions du Canada, le Québec modifiant dans la même optique son régime de pensions et ses allocations aux jeunes, à l'augmentation des dépenses et au renversement de l'ordre des priorités décrit ci-dessous, dans le domaine de la sécurité de revenu, difficile de prévoir dans quel sens penchera en partie cette tendance. Il est exposés dans les pages précédentes, à savoir le revenu garanti, les démosubventions, les assurances sociales et l'assistance sociale, ainsi que la fusion des régimes, représentent dans leur ensemble une refonte essentielle de l'organisation de sécurité de revenu au Canada.

PROGRAMME	1970-1971		1973-1974	
	Pourcentage	Montant	Pourcentage	Montant

	(en millions de dollars)		(en millions de dollars)	
	Pourcentage	Montant	Pourcentage	Montant
1. Assurances sociales (Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec)	150.0	5.4	625.0	16.6
2. Démosubventions (Sécurité de la vieillesse, Allocations familiales et aux jeunes)	2,360.5	84.7	1,832.9	48.6
3. Revenu garanti (Supplément de revenu garanti et Régime de sécurité de revenu familial)	275.0	9.9	1,311.4	34.8
TOTAL	2,787.5		3,769.3	100.0

Si on réforme l'assurance-chômage et le Régime de pensions du Canada suivant les projets, on aura achevé l'organisation essentielle des assurances sociales, tout en améliorant sensiblement les prestations sociales. La formule des assurances sociales pourrait alors donner sa pleine mesure, ou peu s'en faut. La population active serait alors protégée par toute une gamme de mesures, contre le chômage, la maladie, la maternité, l'invalidité, la perte du soutien de famille et la vieillesse. De moins en moins de personnes devront s'en remettre à l'apport d'une aide extérieure, dans les

Les crédits consacrés à la sécurité de revenu au titre de ces programmes augmentent dans la période décrite d'un milliard de dollars, passant de 2.8 milliards de dollars en 1970-1971 à 3.8 milliards de dollars en 1973-1974. Les versements de revenu garanti ressortiraient à 34.8 p. 100 des crédits au lieu de 9.9 p. 100 à l'heure actuelle. L'important de ce tant absolue que proportionnelle des assurances sociales croîtrait de même. Les prestations de vieillesse, d'invalidité et aux survivants ne figurent actuellement que pour 5.4 p. 100 des 2.8 milliards de

## Répercussions des mesures proposées

Deux programmes fédéraux permettent d'aider la réadaptation professionnelle: le Régime d'assistance publique du Canada et le programme de réadaptation professionnelle des invalides. Une équipe interministérielle de fonctionnaires fédéraux s'est rendue dans chaque province pour y étudier les relations entre ces programmes avec les ministères intéressés. On a recherché au cours des discussions des moyens plus efficaces de gérer le programme de réadaptation et de satisfaire les besoins des personnes handicapées. Il est dans les intentions du gouvernement fédéral d'émettre prochainement des propositions dans ce domaine à une période subséquente.

Quel effet auront les réformes projetées sur la nature et la portée de la sécurité de revenu? Dans quelle mesure cette dernière s'en trouvera-t-elle renforcée? Dans quel sens cette réorientation influera-t-elle sur les modalités garantissant le revenu? La répartition des crédits affectés au système actuel de sécurité de revenu peut se résumer de la façon suivante en 1969-1970:

	(En millions de dollars)		Pourcentage	
	Pourcentage	Montant	Pourcentage	Montant
Démosubventions	2,201.5	50.5	23.1	20.4
Assistance sociale	891.2	20.4	6.0	100.0
Assurances sociales	1,008.1	23.1	263.0	4,363.8
Revenu garanti	263.0	6.0		

Les réformes proposées reviennent à faire dépendre plus étroitement le maintien de la sécurité de revenu, dans les années qui viennent, du revenu garanti et des assurances sociales. On restreindra la pratique des démosubventions qui perdra son rôle de premier plan dans la sécurité de revenu. Celui qui joue l'assistance sociale diminuera progressivement.

Le programme d'allocations de guerre des anciens combattants créé en 1930 et inclus en 1944 dans la charte des anciens combattants, doit aider ceux d'entre eux qui pour diverses raisons, ne peuvent désormais trouver leur place sur le marché de l'emploi. Le programme prévoit également le versement d'allocations aux veuves et aux orphelins. Ont droit aux allocations les anciens combattants âgés de 60 ans, ainsi que les anciennes combattantes et les veuves âgées de 55 ans. Dans des cas particuliers, certaines personnes moins âgées peuvent recevoir une allocation.

Le montant des prestations actuelles ment proposé au titre du Supplément du revenu garanti des personnes âgées, doit largement réduire le nombre d'anciens combattants de 65 ans ou plus qui auront besoins du programme d'allocation de guerre. Les cas d'anciens combattants de plus de 65 ans continuant à bénéficier de ce dernier programme se limiteront à ceux dont les besoins particuliers appellent un revenu d'appoint complétant leurs prestations de Supplément du revenu garanti. On voit par conséquent que le Supplément du revenu garanti des personnes âgées rendra caduc une partie du programme d'allocations de guerre aux anciens combattants.

### *Le Régime d'assistance publique du Canada par rapport aux programmes par catégories*

Au fil des ans, le gouvernement fédéral a été amené à participer financièrement à de nombreux programmes d'assistance sociale par catégories, parmi lesquels on trouve l'assistance-vieillesse, les prestations aux aveugles et aux invalides, ainsi que l'assistance-chômage. L'assistance-vieillesse est devenue sans objet depuis que les personnes âgées bénéficiaient de la Sécurité de la vieillesse à partir de 65 ans. Le Régime d'assistance publique du Canada se substitue peu à peu aux autres programmes. Le gouvernement fédéral propose de signaler aux provinces son intention de ne plus honorer les accords de partage des frais conclus aux termes de ces quatre lois. On exige que l'avis soit donné dix ans à l'avance dans le cas des accords sur les personnes âgées, aveugles et invalides et un an à l'avance dans celui de l'assistance-chômage, à moins que les provinces n'acceptent un délai plus court.

Les prestations d'invalidité et aux survivants relevant des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec sont alimentées par les cotisations des employeurs, des salariés et des travailleurs indépendants; les indemnités versées permettent aux survivants des cotisants ou à ces derniers, lorsqu'ils souffrent d'une grave invalidité, de conserver leur revenu; contrairement au programme d'indemnisation des accidentés du travail, on ne verse aucune prestation d'invalidité partielle étant donné que l'admissibilité est réservée à ceux qui n'exercent aucune activité rémunératrice.

L'indemnisation des accidentés du travail a un champ d'application beaucoup plus restreint; elle couvre un moins grand nombre d'activités, ne touche pas les travailleurs indépendants et ne s'applique qu'aux cas d'invalidité ou de décès survenus pendant le travail. Bien qu'il n'y ait pas, à l'heure actuelle, de cumul abusif des prestations, le, de cumul abusif des prestations, le nombre de personnes intéressées doit croître avec le temps. D'autre part, la question prend une importance nouvelle si, on sert, comme prévu, des prestations supérieures aux invalides et aux survivants au titre du Régime de pensions du Canada. Dans la même optique, on propose que les autorités fédérales et provinciales s'occupant de la réforme du Régime de pensions du Canada, débattent également la question de son harmonisation avec le régime d'indemnisation des accidentés du travail.

### *Le Régime de pensions du Canada et les pensions des anciens combattants*

Les pensions versées aux anciens combattants indemnisent les cas d'invalidité ou de décès imputables au service, de façon tout à fait comparable à l'indemnisation des accidentés du travail. Il faut également se rappeler, en l'occurrence, que les pensions versées aux anciens combattants représentent le règlement de la dette contractée par la nation canadienne à l'égard des préjudices subis en service militaire.

Étant donné que le recouvrement des pensions de guerre et des Régimes de pensions du Canada et du Québec peut donner lieu à des situations anormales, on propose d'envisager leur fusion, dans le même temps que celle des indemnisations des accidentés du travail. Dans les conditions actuelles, ce recouvrement ne pose heureusement pas de problèmes, en raison de la rareté des nouveaux cas dominant droit aux pensions d'anciens combattants.

de cette divergence d'orientation, les initiatives n'ont pas toujours été parfaitement coordonnées. Il faut non seulement mieux coordonner les services offerts sur le plan social ou de la main-d'œuvre, mais encore s'attacher en priorité à créer des services permettant aux bénéficiaires de l'assistance publique de trouver un emploi.

### *Le système pris dans son ensemble*

On voit d'après l'exposé qui précède que différents programmes couvrent des groupes sociaux divers. Certaines des prestations, notamment celles que sert le Régime de pensions du Canada, ressortissent au long terme tandis que d'autres, comme celles que verse l'assurance-chômage, relèvent du court terme. Certains programmes ont pour but de procurer un revenu calculé en fonction du salaire précédent ou du revenu actuel, tandis que d'autres ont pour objet de répondre aux besoins des personnes intéressées. Ces divers programmes servant chacun une fin précise, on doit s'assurer qu'il n'y a pas un cumul abusif des prestations.

À la suite de l'étude de cette question, on a proposé un certain nombre de mesures allant dans le sens d'une harmonisation des programmes, afin d'éviter toute divergence dans l'organisation de la sécurité de revenu.

### *Le Régime de pensions du Canada et l'indemnisation des accidentés du travail*

Les prestations d'invalidité et aux survivants, versées, tant au titre des programmes provinciaux d'indemnisation des accidentés du travail qu'à celui des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, devront faire l'objet d'un examen destiné à déterminer dans quelle mesure une harmonisation s'impose.

Ces deux programmes bien différents ont chacun leur objet. Celui qui concerne l'indemnisation des accidentés du travail, financé par les cotisations des employeurs, a pour objet d'indemniser les travailleurs ayant perdu leur emploi, ou leurs survivants lorsque l'invalidité ou le décès est imputable à leurs fonctions. La responsabilité de l'employeur du fait d'un accident du travail couvert par le programme d'indemnisation ne peut être engagée devant les tribunaux.

#### 4. *Droit de recours*

Le droit d'un postulant à l'assistance sociale ou d'un bénéficiaire de ce service d'interpréter appel contre une décision administrative léssant ses intérêts, doit être clairement défini, facile à exercer et porté à la connaissance de tout intéressé. Il faudrait dans ce but réformer les formalités afin de garantir la rapidité, l'impartialité et l'économie de la procédure.

#### 5. *Relations et information*

On ne peut améliorer les programmes de bien-être social sans mieux comprendre les problèmes des déshérités ni mieux informer ces derniers des services mis à leur disposition. On devrait chercher tout particulièrement les moyens de promouvoir et de soutenir les groupes sociaux à revenu modique ou réclamant le droit au bien-être social afin d'établir, par ce canal, des rapports bilatéraux plus constructifs.

#### 6. *Formalités administratives*

Des études préliminaires, menées à la faveur de consultations fédérales-provinciales sur les méthodes de l'administration, révèlent que l'on peut améliorer ces dernières en les simplifiant, en adoptant des formalités empiétant le moins possible sur la vie privée des individus, en clarifiant les principes régissant les pouvoirs discrectionnaires des autorités et en associant afin plus étroitement les services de l'assistance publique à la recherche des offres d'emploi.

#### 7. *Accords de partage des frais*

Les provinces se sont inquiétées de l'équité du régime quant à sa mise en œuvre sur le plan financier, ainsi que la difficulté à trouver, sur le plan provincial, des ressources équivalentes à la participation financière fédérale. Leurs préoccupations ont trait au principe de répartition des frais entraînés par certaines catégories de soins en établissement, au soutien financier des soins et services sociaux à la jeunesse délinquante, au coût supplémentaire de l'assistance publique provenant de l'accroissement net de la population dû aux migrations et aux déplacements de populations, ainsi qu'aux modalités pratiques de partage des coûts dans les

termes des accords fédéraux-provinciaux, toutes les provinces s'engagent à utiliser la formule d'évaluation des ressources pour l'assistance et les services, prévoir des droits de recours et éviter des discriminations sur la base du lieu de résidence. Pour le gouvernement fédéral, on pourrait pallier de nombreux défauts de l'assistance sociale en réglant un certain nombre de questions fondamentales. Le gouvernement propose aux provinces d'ouvrir un dialogue en vue de réformer, dans tout le Canada, les programmes d'assistance sociale, et le Régime d'assistance publique du Canada. La discussion s'articulera autour des grands thèmes suivants:

#### 1. *Droit à l'assistance publique*

L'un des buts du Régime d'assistance publique du Canada est de faire reconnaître le droit à ce service sous certaines conditions réglementaires. Cependant, les dispositions des programmes provinciaux correspondants devraient faire bénéficier de mesures d'assistance voulues les personnes privées de tout autre moyen de subsistance.

#### 2. *Mesures d'incitation*

Les contribuables ne sont plus incités, sinon de façon très limitée, à subvenir à leurs propres besoins par la pratique des tran-ches d'exemption du revenu. Ce genre d'exonération, associé à des mesures de formation et de réadaptation professionnelles, doit faire l'objet d'une étude et d'une application plus poussées, si l'on veut réduire par ce moyen l'assujettissement aux ressources publiques.

#### 3. *Une assistance mieux adaptée*

Les prestations versées sont insuffisantes, dans de nombreux cas, pour procurer aux bénéficiaires le minimum matériel. Il s'ensuit souvent que les personnes qui ont un besoin fondamental d'assistance, bénéficient insuffisamment ou pas du tout de cette dernière. Les accords fédéraux-provinciaux régissant le financement de l'assistance devraient mettre l'accent de façon plus nette, sur la création de prestations convenables d'assistance sociale couvrant toute la gamme des besoins fondamentaux de l'homme.

#### 8. *Services de bien-être social et de développement communautaire*

Le Régime d'assistance publique du Canada apporte désormais le soutien fédéral à toute une série de services sociaux s'occupant entre autres de réadaptation, d'orientation, de garderies d'enfants, de ménagères-visiteuses et de développement communautaire. Il faut chercher comment améliorer l'efficacité de cet aspect du programme. Il faudrait en particulier modifier le régime pour venir en aide aux services de garde et de ménagère-visiteuse en faveur des mères ayant des enfants à charge et des autres familles à faible revenu en ne les faisant payer qu'en fonction de leurs moyens financiers. Il faudrait aussi trouver des moyens d'améliorer les services pour les jeunes, tels que l'hébergement, les services d'orientation et les services sanitaires. Tous ces services devraient être aménagés de façon à toucher les jeunes et à obtenir leur participation et ils devraient d'autre part être liés aux autres services locaux de santé, de bien-être social et de main-d'œuvre.

#### 9. *Programmes d'adaptation au travail*

On a tiré un très faible parti des dispositions prévoyant la participation du Régime d'assistance publique du Canada au financement des programmes destinés à réadapter les personnes depuis longtemps en chômage, ainsi qu'à les stimuler. Une participation financière accrue permettrait à de nombreuses personnes, actuellement à la charge de l'assistance publique, de profiter pleinement des services de formation et de placement offerts par les programmes fédéraux de main-d'œuvre.

#### 10. *Programmes de bien-être social et de main-d'œuvre*

Les services fédéraux de la main-d'œuvre ont pour premier souci de trouver les personnes répondant le mieux aux offres d'emploi, tandis que les services sociaux s'occupent de trouver des emplois pour les personnes disponibles. En raison

de dépendance des chômeurs à l'égard de l'assistance sociale et d'abaisser le coût des programmes d'assistance.

ce.

Coût:

1. Tant que le taux national de chômage ne dépassera pas 4 p. 100, le régime sera alimenté par les cotisations des employeurs et des salariés; les salariés verseront une cotisation fixe, tandis que les gros employeurs seront taxés selon la tarification fondée sur l'expérience.
2. Le coût du régime entraîné par un taux supérieur de chômage, au niveau national ou régional, sera pris en charge par le gouvernement.
3. Ce dernier se déchargera désormais des frais de gestion du programme sur les employeurs et les salariés.

Calendrier:

1. Les personnes bénéficiant du régime à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1971 recevront des prestations calculées au nouveau tarif, après une période de transition dépendant de leurs cotisations antérieures.
2. La couverture du régime deviendra universelle le 1<sup>er</sup> janvier 1972, date d'entrée en vigueur du nouveau tarif de cotisations.
3. On mettra en place le système de taxation en fonction de la rotation du personnel des employeurs entre janvier 1974 et janvier 1976.
4. Les textes seront présentés au Parlement au cours de la présente session.

### Assistance sociale

*Régime d'assistance publique du Canada*—L'assistance sociale relève primordialement au Canada des pouvoirs provinciaux ou locaux. Que ce soit sur le plan constitutionnel ou administratif, les provinces sont les autorités les plus compétentes pour assumer cette responsabilité, dans un état fédéral aussi immense. Le gouvernement fédéral intervient par l'intermédiaire du Régime d'assistance publique du Canada. Il prend charge, aux termes de ce Régime, de la moitié des dépenses consacrées à l'assistance ou à l'amélioration et à l'extension des services de prévention, de réadaptation et de gestion administrative. Des accords fiscaux ont été substitués au partage des frais. Aux

sera portée à 75 p. 100, avec la même limite, au bénéfice des chômeurs ayant des personnes à charge. Les prestations versées actuellement ne représentent en moyenne que 43 p. 100 du salaire et ne peuvent dépasser \$53 par semaine.

5. On pourra bénéficier des allocations calculées selon cinq modalités dépendant de la durée d'emploi antérieur et du taux moyen de chômage, au niveau national aussi bien que régional.
6. On ne pourra pas toucher d'allocations, quelle que soit la modalité du programme considéré, pendant plus de 51 semaines.
7. On doit créer des prestations spéciales en cas de chômage dû à la maladie ou à la maternité: les travailleurs répondant aux conditions pourront recevoir une allocation hebdomadaire égale aux 2/3 de leur gain hebdomadaire moyen, avec un maximum de \$100 par semaine, pendant la période d'indemnité de chômage.
8. On versera des indemnités spéciales lors de la retraite: les travailleurs admissibles pourront recevoir trois semaines d'allocations calculées au même taux qu'en cas de maladie ou de maternité.

Conséquences:

1. On communiquera l'état des versements aux autres principaux services officiels chargés d'insérer la personne au chômage dans le monde du travail à la première occasion.
2. Les personnes actives verront leur revenu mieux protégé par le relèvement des prestations ainsi que par l'assouplissement des conditions d'admissibilité.
3. Les prestations de maladie et de maternité viendront combler une lacune grave du système de sécurité de revenu.
4. L'indemnité de retraite permettra aux personnes désormais sans salaire d'attendre le premier versement de leur retraite, au titre du Régime de pensions du Canada ou du Québec.
5. La majoration des prestations permettra à l'assurance-chômage de réduire, de façon plus efficace, la

- b) On ouvrira dès que possible des discussions avec les provinces afin de recueillir leurs avis et leurs positions sur ces projets. On mènera particulièrement importantes en vue de maintenir les Régimes de pensions du Canada et de cette province à un niveau comparable.

*Assurance-chômage*—Applicable à 80 p. 100 des salariés dans la population active.

Propositions principales:

1. Le nombre des bénéficiaires du régime s'accroîtra de plus de 1,160,000 travailleurs, englobant au total 96 p. 100 de la population active, au lieu de 80 p. 100 précédemment.
2. Les cotisants commenceront à bénéficier du régime après seulement 8 semaines d'emploi dans l'année précédente et en tireront un bénéfice intégral après 20 semaines d'emploi; on exige actuellement 30 semaines de cotisations au cours des deux dernières années.
3. On prévoit de créer un programme spécial permettant aux personnes en chômage de trouver plus facilement un nouvel emploi. Ce programme sera coordonné de façon appropriée avec les autres services fédéraux. Au cours de deux entretiens ultérieurs, on essaiera de cerner le problème de la personne en chômage, on l'incitera à chercher un nouvel emploi, on la conseillera et on l'orientera enfin vers les services officiels voulus.
4. L'allocation hebdomadaire sera portée à 66,66 p. 100 du salaire moyen, sans pouvoir dépasser \$100 par semaine. Dans certains cas, elle

*Le Régime de pensions du Canada—Avec le Régime de rentes du Québec*, ce programme s'applique à 93 p. 100 de tous les salariés et travailleurs indépendants de la population active.

Toute modification importante du Régime de pensions du Canada a une répercussion sur les provinces et plus particulièrement sur le Québec en raison de la similitude de son régime de rentes. Les provinces auront donc intérêt à étudier ces propositions en profondeur et leurs opinions seront d'une importance capitale dans les décisions qui seront prises en dernier ressort. Aussi les propositions ci-dessous sont-elles présentées à titre d'amorce à des entretiens fédéraux-provinciaux et devraient-elles servir en même temps de moyen de connaître le point de vue du public en général, des organismes compétents, du Comité consultatif du Régime de pensions du Canada et du Conseil national du bien-être social.

#### Propositions principales:

##### 1. Revenu plafond

Le plafond auquel sont assujettis les gains ouvrant droit à pension devrait être haussé graduellement de \$5,500 en 1972 à \$7,800 en 1975. Ce changement pourrait s'opérer par des rajustements fixant ce plafond à \$6,300 en 1973, à \$7,100 en 1974 et à \$7,800 en 1975. À cette époque, on pourrait étudier l'opportunité d'adapter de nouveau le plafond des gains au salaire annuel moyen qui a cours dans l'industrie, ce salaire étant actuellement d'environ \$6,400. En vertu de la présente législation, la pension de retraite devrait atteindre, en 1976, un maximum de \$121 environ par mois, à l'échéance prévue de dix ans. Si le plafond est porté à \$7,800 en 1975, comme on le propose, la prestation mensuelle sera d'environ \$162 par mois après que ce plafond se sera maintenu à ce niveau durant trois ans, c'est-à-dire en 1977. À ces prestations s'ajoutera la pension de vieillesse fixe qui sera alors payable.

##### 2. Prestations invalides

Les prestations d'invalidité devraient être augmentées à partir de janvier 1973 de la façon suivante: la base fixe devrait être portée de

\$27 environ par mois à \$80 par mois; l'élément proportionnel devrait passer de 75 à 100 p. 100 de la valeur de la pension de retraite prévue avant l'invalidité. La pension d'invalidité maximale que prévoit la loi actuelle à partir de janvier 1973 serait d'environ \$114 par mois. Si l'on donne suite à cette proposition, la pension maximale, à partir de janvier 1973, sera portée à \$199 par mois. Ce maximum pourra atteindre \$249 par mois en 1977 si les gains ouvrant droit à pension au cours de cette année et des deux années précédentes sont de \$7,800. L'épouse d'un pensionné invalide devrait recevoir une pension de \$80 par mois lorsqu'elle est âgée de moins de 65 ans et a des enfants à charge. À l'heure actuelle, aucune prestation de ce genre n'existe.

##### 4. Enfant d'un pensionné invalide

Les prestations versées aux enfants d'un cotisant invalide ne devraient pas être interrompues, comme c'est présentement le cas, quand le cotisant atteint l'âge de 65 ans.

##### 5. Pension de veuve

Actuellement la pension de veuve est calculée selon deux formules, l'une pour les veuves de moins de 65 ans, l'autre pour les veuves de 65 ans ou plus. Pour une veuve de moins de 65 ans, la base fixe passerait de \$27 par mois à \$80 par mois alors que l'élément proportionnel passerait de 37½ p. 100 à 75 p. 100 de la pension de retraite, réelle ou prévue, de feu son mari. Pour les veuves de 65 ans ou plus la pension serait portée à \$80 plus 75 p. 100 au lieu de taux actuel de 60 p. 100 de la pension de retraite de feu son mari, moins le montant de la pension de la Sécurité de la vieillesse.

Le maximum payable en vertu de la législation actuelle serait d'environ \$71 par mois à partir de janvier 1973. Si cette proposition était acceptée, la pension serait, à compter de 1973, de \$170 par mois. La pension maximale atteindrait \$208 par mois à compter de 1977 si les gains cotisables étaient de \$7,800 cette année-là et les deux précédentes.

##### 6. Rajustement des pensions

Les pensions de veuve et les pensions d'invalidité, que l'on a com-

#### Conséquences:

7. On devrait revoir avec les autorités provinciales l'examen du revenu applicable aux personnes âgées de 65 à 69 ans, afin de savoir si l'on pourrait relever la franchise du leur permettre ainsi de mieux bénéficier d'emplois à temps partiel. Il s'agit là d'encourager les personnes cherchant un revenu d'appoint, mais de ne pas accorder de pension à celles qui peuvent entièrement subvenir à leurs propres besoins.

a) On augmenterait sensiblement plusieurs catégories de prestations reconnues comme insuffisantes. b) Le régime serait conçu de façon à compléter et renforcer la formule de sécurité de revenu par l'application judiciaire du principe de l'assurance sociale par cotisation. Les fonds ainsi obtenus permettraient d'alléger la charge financière que représenterait à la fois l'assistance sociale et le nouveau Supplément du revenu garanti pour les personnes âgées.

#### Coût:

Il n'y aurait aucune augmentation directe dans le cadre du système fiscal fédéral, ni dans le taux général de cotisations d'ici 1985 ou 1995 selon les hypothèses actuarielles utilisées. Cependant les personnes gagnant plus de \$5,500 après 1972 devraient verser des cotisations légèrement supérieures, en contre-partie de la meilleure protection assurée par l'assurance sociale grâce à des plafonds supérieurs. Les estimations actuarielles des cotisations, coulant des nouvelles propositions, sont exposées brièvement à l'appendice III et feront l'objet d'une analyse minutieuse dans un rapport actuariel préparé par l'actuaire en chef.

#### Calendrier:

a) D'après les textes législatifs se rapportant au Régime de pensions du Canada, le gouvernement fédéral doit, trois ans à l'avance, avertir les

5. Le barème qui suit donne les montants approximatifs des prestations payables en vertu de la présente proposition en fonction des différents niveaux de revenu.

Prestations mensuelles	Revenu familial	
	Jusqu'à \$ 4,500	10,001 et plus
16	\$ 4,500	9,501 — 10,000
15	5,000	9,001 — 9,500
14	5,500	8,501 — 9,000
13	6,000	8,001 — 8,500
12	6,500	7,501 — 8,000
11	7,000	7,001 — 7,500
10	7,500	6,501 — 7,000
9	8,000	6,001 — 6,500
8	8,500	5,501 — 6,000
7	9,000	5,001 — 5,500
6	9,500	4,501 — 5,000
5	10,000	4,001 — 4,500
0	10,001 et plus	3,501 — 4,000

Administration:

Il faudra apporter d'importants changements à l'administration actuelle des allocations familiales, notamment mettre sur pied les mécanismes nécessaires à l'application de la formule sélective et au versement des prestations partielles. Le programme sera fondé sur une évaluation du revenu et sera intégré au système fiscal comme c'est également le cas pour le Supplément du revenu garanti des personnes âgées.

Conséquences:

- a) Les prestations universelles ne seront plus versées aux familles les plus aisées et les ressources ainsi libérées seront consacrées aux personnes à revenu modique.
- b) Le programme aidera réellement et directement 640,000 familles à faible revenu. Ainsi par exemple, une famille de 3 enfants recevrait \$575 par an.
- c) Pour les familles ayant un revenu de \$4,500 ou moins, le R.S.R.F. versera des prestations de \$16 par mois et par enfant. Cela représente une augmentation de 100 pour cent pour les enfants de 10 à 15 ans; et une augmentation de 167 pour cent pour les plus jeunes si on les compare aux allocations familiales actuelles. Des 3.1 millions de familles qui ont des enfants de moins de 16 ans, plus d'un cinquième bénéficieraient des prestations maximales de \$16 et trois cinquièmes toucheraient des prestations plus élevées.

que celles qu'elles touchent actuellement.

- d) Le programme augmentera le revenu des familles qui reçoivent une assistance sociale, y compris la plupart des 150,000 mères qui élèvent par leurs propres moyens 330,000 enfants.
- e) Le programme pourra bénéficier d'augmentations futures de prestations ou éventuellement s'étendre aux membres adultes des familles et aux personnes qui n'ont pas d'enfants.

Coût:

Le coût total, au cours de la première année, sera approximativement de 660 millions de dollars soit 100 millions de plus que présentement. Des prestations plus élevées pourront être versées en utilisant les 270 millions de dollars provenant de la suppression des prestations actuellement versées aux familles à revenu supérieur et de l'imposition des bénéficiaires.

Calendrier:

On prévoit présenter la loi au Parlement assez tôt en 1971 pour que le programme puisse entrer en vigueur en septembre 1971.

*Les allocations aux jeunes*—Actuellement versées aux jeunes de 16 et 17 ans qui vont encore à l'école (sauf au Québec, où un régime équivalent est appliqué).

Propositions principales:

Pour assurer la cohérence et pour permettre de se concentrer sur le soutien sélectif du revenu dans le cadre d'un programme de revenu garanti, il serait souhaitable d'intégrer ce programme au Régime de sécurité de revenu familial.

## Démosubventions

*Sécurité de la vieillesse*—Applicable à toutes les personnes âgées de 65 ans et

plus. Ce programme assure une base de revenu à laquelle s'ajouteront les prestations au titre du Régime de pensions du Canada, du Régime de rentes du Québec et du Supplément du revenu garanti.

Propositions principales:

1. Les prestations seront fixées à \$80 par mois.
2. La hausse annuelle de 2 p. 100, fondée sur l'indice des pensions, sera supprimée dans le cas des personnes qui touchent la pension de vieillesse mais qui n'ont pas droit au Supplément du revenu garanti. Les prestations de ces personnes n'augmenteront plus automatiquement.

Administration:

Aucun changement important.

Conséquences:

- a) À brève échéance, la suppression de l'augmentation annuelle automatique de la Sécurité de la vieillesse permettra de consacrer les ressources disponibles aux personnes âgées qui en ont le plus besoin.
- b) Le programme continuera d'assurer une base déterminante pour tous les autres régimes de pension publics et privés.
- c) À l'avenir, le Parlement aura la flexibilité voulue pour modifier les dispositions relatives aux pensions de retraite, soit en augmentant les prestations de Sécurité de la vieillesse par une mesure législative, soit, de concert avec les provinces, en adaptant le Régime de pensions du Canada aux circonstances.

Coût:

On estime que le régime de la Sécurité de la vieillesse coûtera 1,704 millions de dollars en 1971—1972. La suppression de l'augmentation automatique de 15 millions de dollars qui sera affectée au Supplément du revenu garanti pour les personnes âgées au cours de l'année financière 1971—1972, cette économie atteignant environ 100 millions en 1975—1976.

Calendrier:

La Loi sera présentée sans délai au Parlement pour que les modifications entrent en vigueur en janvier 1971.

Le présent chapitre expose les éléments prédominants de la politique sociale que le gouvernement propose d'appliquer au cours des prochaines années.

Premièrement, mise au point de la formule du revenu garanti pour en faire un instrument principal de lutte contre la pauvreté.

Deuxièmement, par voie de conséquence, réforme des démosubventions, y compris l'établissement d'un nouveau régime de sécurité de revenu familial et la modification de la Loi sur la sécurité de la vieillesse.

Troisièmement, la consolidation et l'extension des assurances sociales, alliées aux revenus et aux épargnes individuels, protégeront le gros de la population contre la pauvreté.

Quatrièmement, diminution de l'importance accordée à l'assistance sociale en instant d'avantage sur le revenu garanti et l'assurance sociale.

Cinqièmement, coopération avec les provinces pour les aider à améliorer leurs propres programmes d'assistance sociale, afin de coordonner les programmes de sécurité de revenu à l'échelon fédéral et provincial et d'élaborer, de façon générale, les lignes de conduite en matière de sécurité de revenu pour les Canadiens.

Ces propositions sont exposées ci-dessous dans leurs grandes lignes. On en trouvera une explication plus détaillée aux appendices qui suivent le présent chapitre et dont le but, entre autres, est de fournir plus de données fondamentales et techniques et d'approfondir les motifs de certaines propositions.

## REVENU GARANTI

*Supplément du revenu garanti pour les personnes âgées* — Applicable aux personnes à faible revenu de 65 ans ou plus.

Propositions principales:  
1. Les prestations seront portées à \$95 par mois dans le cas d'un

- couple marié, quand les deux conjoints y ont droit, et à \$55 dans le cas d'une personne seule. Ces prestations sont actuellement de \$31,83 mensuellement, par personne.
2. Les pensionnés touchant le Supplément du revenu garanti se verraient accorder, en un seul montant, et la prestation de Sécurité de la vieillesse à taux fixe et le supplément relevé en fonction de la hausse des prix. Ce relèvement serait fondé sur un indice de pension comportant un plafond de 2 p. 100.
3. Le caractère transitoire du programme, qui déterminait sa restriction aux personnes nées avant l'année 1911, serait éliminé.

Administration:  
Évaluation du revenu maintenue.

Conséquences:

Aucun couple vivant au Canada, dont les conjoints ont plus de 65 ans, ne recevra moins de \$255 par mois en tout et pour tout et aucune personne seule ne touchera moins de \$135 par mois. En 1971, ce programme s'appliquera à près d'un million de personnes.

Coût:

Au cours de l'année financière 1971-1972, ce programme exigera 194 millions de dollars de plus que les crédits de 285 millions de dollars actuellement affectés au Supplément du revenu garanti.

Calendrier:

La Loi sera présentée sans retard au Parlement pour que le nouveau programme puisse entrer en vigueur dès le 1<sup>er</sup> avril 1971

Remarques spéciales:

a) Le caractère pressant du problème et l'âge des bénéficiaires nous incitent à agir sans délai. Les mécanismes administratifs déjà en place permettraient l'instauration de ce

- b) Du 1<sup>er</sup> janvier au 31 mars 1971, alors que nous parviendront les demandes renfermant les renseignements sur les revenus de 1970 qui serviront à établir les prestations supérieures payables en avril, le Supplément du revenu garanti sera de \$33,61 par mois pour une personne seule ou de \$67,22 pour un couple, montants auxquels auraient eu droit en janvier les bénéficiaires du Supplément, suivant les augmentations normales prévues par la Loi actuelle. Ces bénéficiaires toucheront en outre la pension de Sécurité de la vieillesse de \$80.

*Régime de sécurité de revenu familial* — Les allocations familiales, qui s'appliquent actuellement à tous les enfants de moins de 16 ans, seront remplacées par le Régime de sécurité de revenu familial.

Propositions principales:

1. Les prestations seront portées à \$16 mensuellement par enfant à charge de moins de 16 ans dans les familles où le revenu des deux conjoints réuni, est inférieur à \$4,500 par année.
2. Dans les cas où le revenu de la famille excède \$4,500 par année, le taux des prestations sera réduit graduellement jusqu'à ce qu'une prestation de \$5 pour chaque enfant soit payable à la famille dont le revenu réuni est de \$10,000 par année.
3. La famille disposant d'un revenu de plus de \$10,000 par année ne toucherait plus aucune prestation familiale.
4. Les prestations de sécurité de revenu familial seraient considérées comme revenu imposable dans le cas de la personne déclarant l'enfant à sa charge aux fins de l'impôt sur le revenu.

TABLEAU IV

### PROPOSITIONS DE MISE EN APPLICATION DES OBJECTIFS

## MOYENS D'ACTION DES MESURES DE SÉCURITÉ DE REVENU

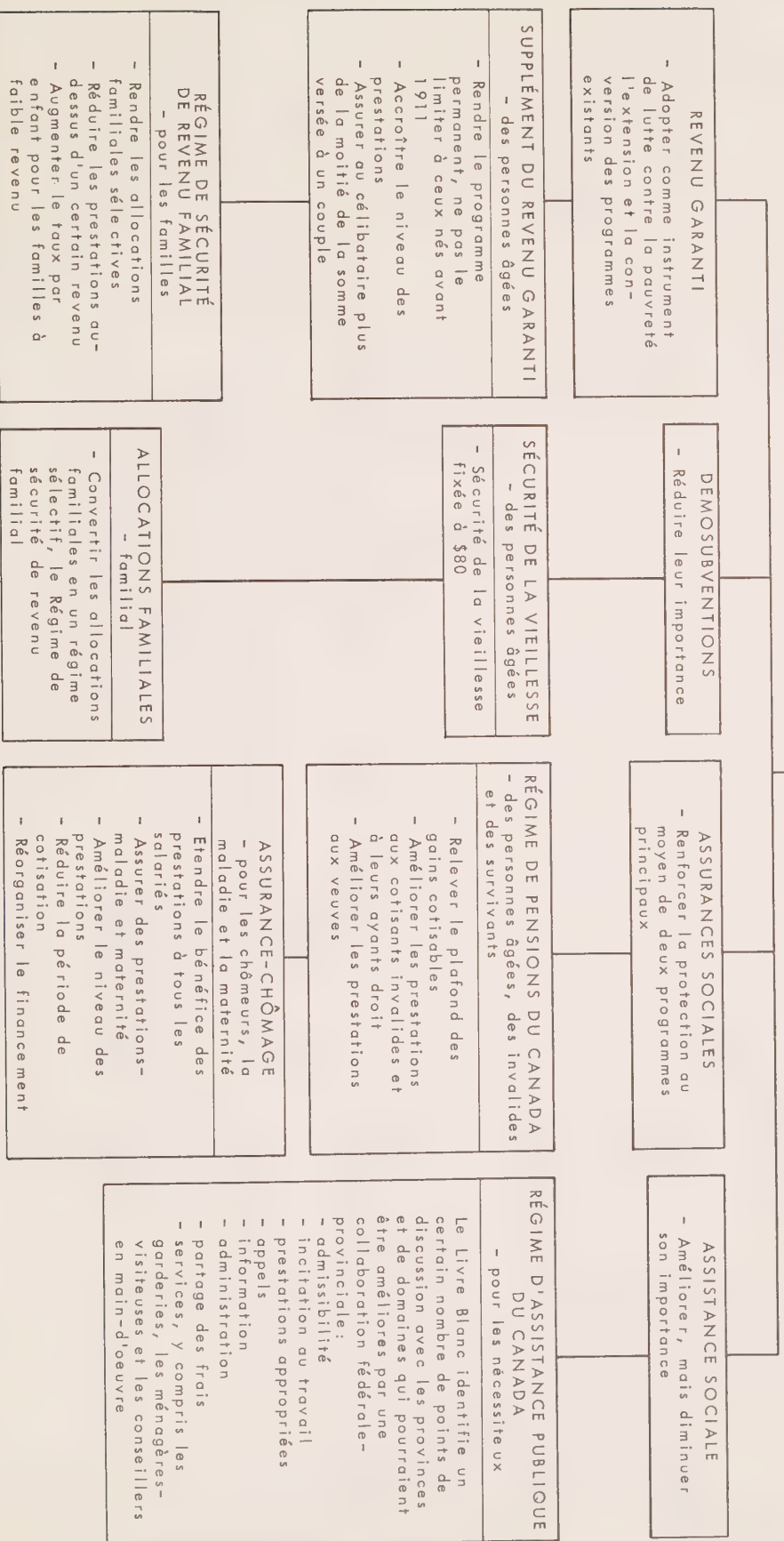
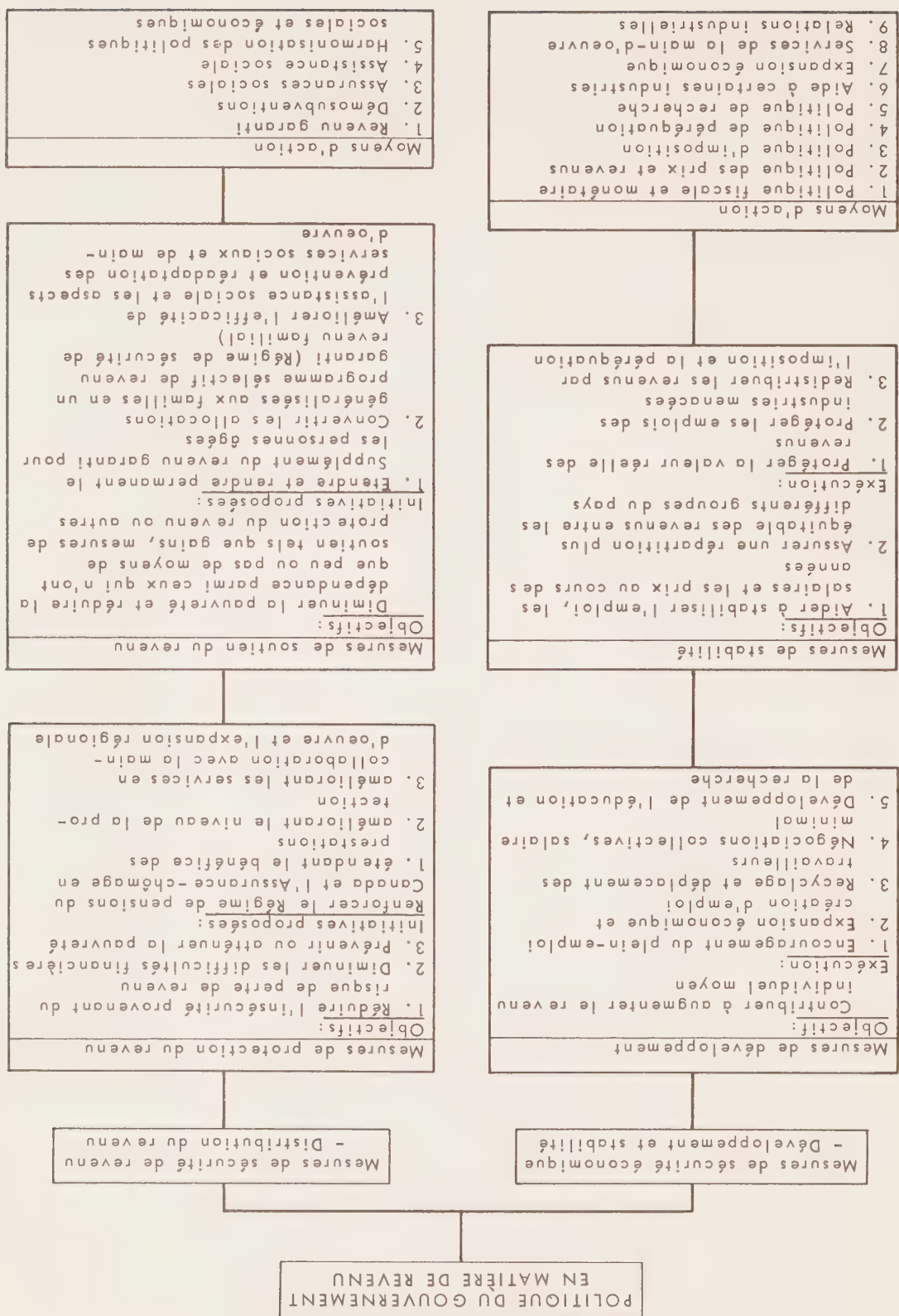


TABLEAU III



### *Les membres de la population active*

Les personnes qui peuvent travailler et qui font partie de la population active ont aussi, dans certaines conditions, besoin de la protection de mesures de sécurité de revenu. Il arrive en effet qu'elles cessent d'avoir des revenus par suite de chômage temporaire, de maladie ou de maternité. Elles peuvent aussi subir un long chômage ou ne trouver qu'un travail intermittent ou à temps partiel.

plus efficace au service des objectifs fondamentaux. Modifications et extensions seront mieux comprises après un examen des différentes catégories de bénéficiaires des programmes.

### *Personnes ne faisant pas partie de la population active*

Les personnes qui ne font plus partie de la population active (ou qui n'en ont jamais fait partie) ont des besoins particuliers puisqu'elles n'ont aucun revenu provenant du travail. Il s'agit essentiellement des personnes âgées, des invalides et des femmes ayant perdu leur mari à un âge où il leur était très difficile de trouver du travail. En général, on suppose que cette catégorie de personnes est incapable de travailler ou ne pourrait trouver du travail que dans des conditions d'emploi très particulières.

Pour cette catégorie, le revenu garanti présente des avantages certains. Le supplément actuel du revenu garanti assués aux personnes nées avant 1911 devrait être transformé en programme permanent et le montant des prestations, relevé à un niveau adéquat. Ce programme pourrait être considéré comme le prototype d'un programme de revenu garanti pour les autres personnes qui ne font plus partie de la population active.

Le revenu garanti doit prendre la forme d'un programme qui supplée au revenu provenant de dispositions privées prises par les bénéficiaires avant de cesser de travailler et d'autres prestations d'assurance sociale.

Il faudrait également renforcer la protection assurée aux cohabitants des programmes d'assurance sociale. Il est nécessaire d'augmenter les prestations versées par les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec après la retraite, en cas de maladie grave et prolongée et à la suite du décès d'un soutien de famille.

Il y aura encore des gens qui ne pourront pas bénéficier des assurances sociales ni des prestations de revenu garanti. Pour eux, l'assistance sociale sera d'une importance capitale. Il en est de même pour les personnes ayant des besoins particuliers dépassant les prestations d'assurance sociale et de revenu garanti. Il faudra donc travailler de concert avec les provinces en vue de définir un système amélioré d'assistance sociale.

Les personnes qui ne font plus partie de la population active (ou qui n'en ont jamais fait partie) ont des besoins particuliers puisqu'elles n'ont aucun revenu provenant du travail. Il s'agit essentiellement des personnes âgées, des invalides et des femmes ayant perdu leur mari à un âge où il leur était très difficile de trouver du travail. En général, on suppose que cette catégorie de personnes est incapable de travailler ou ne pourrait trouver du travail que dans des conditions d'emploi très particulières.

Un autre groupe de personnes, qui fait partie des familles à revenu modique ayant à subvenir aux besoins de jeunes enfants. Ces personnes peuvent avoir des emplois

Voilà donc les réformes logiques qu'on devrait apporter aux programmes actuels applicables à la population active, à ceux qui n'en font pas partie et aux parents d'enfants à charge. Des propositions précises à ce sujet figurent dans le chapitre suivant.

*Sommaire des objectifs et propositions*

Le tableau III nous donne un aperçu des initiatives proposées en ce qui a trait aux objectifs liés aux mesures de protection et de soutien du revenu. Le tableau IV énonce les changements de détail se rattachant à la mise en application des initiatives proposées, initiatives qui sont exposées dans leurs grandes lignes dans le prochain chapitre.

Il en coûterait cependant trop cher d'augmenter uniformément les prestations de façon à assurer une vie décente aux pauvres.

La politique de sécurité de revenu doit, à l'heure actuelle, s'appuyer moins sur les démonstrations. Les allocations familiales et les allocations aux jeunes peuvent devenir beaucoup plus efficaces qu'elles ne le sont actuellement, si elles revêtent un caractère sélectif. Les prestations actuellement versées aux familles aisées pourraient être réparties entre celles qui en ont réellement besoin. On pourrait augmenter les prestations versées aux familles à revenu modique, en fonction du nombre d'enfants, pour compléter leur revenu provenant du travail, de l'assurance-chômage ou de l'assistance sociale.

Le programme de sécurité de la vieillesse pourrait également devenir sélectif: on limiterait le versement des prestations aux personnes et aux couples âgés à revenu modique. Cependant, les économies ainsi réalisées ne seraient pas très importantes. Environ 11 p. 100 des personnes seules de plus de 65 ans ont des revenus supérieurs à \$4,000 et 18 p. 100 des revenus dépassant \$6,500. D'ailleurs, la pension de vieillesse est déjà un programme sélectif dans une certaine mesure puisque les pensions sont partiellement récupérées des gens ayant d'autres sources de revenu par le canal de l'impôt sur le revenu. Les pensions font en effet partie

du revenu imposable.

Nombre de gens ont fait des projets pour leur retraite dans la perspective de recevoir la pension de vieillesse à partir de 65 ans. Éliminer cette perspective indiquerait les gens et causerait de la misère. Depuis 1952, une partie bien déterminée de l'impôt sur le revenu est utilisée pour financer ce programme et ce mode de financement crée pratiquement un droit des contribuables à la pension de vieillesse.

Cette pension à taux uniforme sert de base au calcul des prestations des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec. Elle ne pourrait être abolie sans imposer des rajustements importants du niveau des prestations de retraite versées en vertu de ces régimes.

Dans ces conditions, il serait difficile de justifier toute mesure visant à donner un caractère sélectif à ce programme. D'autre part, il est possible de prendre des mesures visant à rajuster le programme à l'avenir, dans le cadre des dispositions globales de Sécurité de revenu pour les

personnes âgées. En cessant d'augmenter le taux de base de la pension au cours des prochaines années, on pourrait financer des suppléments de revenu garantissant plus élevés.

## Revenu garanti

Seul instrument de la politique de sécurité de revenu, le revenu garanti soulève d'importantes objections. Pour tant, il pourrait être adopté comme formule permanente à utiliser en combinaison avec d'autres programmes de sécurité de revenu qu'il compléterait. Il convient particulièrement bien aux personnes qui ne font pas partie de la population active. Le programme actuel de Supplément de revenu garanti aux personnes âgées devrait être amélioré et rendu plus efficace comme instrument de lutte contre la pauvreté. La formule du revenu garanti devrait s'appliquer aussi aux programmes d'allocations familiales et d'allocations aux jeunes afin de réduire leur portée universelle et de les rendre sélectifs.

## Assurances sociales

Les programmes existants d'assurances sociales au Canada offrent une protection considérable aux membres de la population active et à leur famille. En 1969-70, les prestations des assurances sociales se sont élevées à environ un milliard de dollars, soit approximativement 23 p. 100 de l'ensemble des crédits affectés à tous les programmes de sécurité de revenu. Il faudrait mentionner ici que les sommes des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec augmentent au fur et à mesure de l'implantation de ces régimes.

Une protection encore plus étendue peut être réalisée par l'extension et l'amélioration des programmes actuels. Le système des assurances sociales devrait être amélioré de façon à étendre la couverture des risques de perte temporaire (chômage, maladie ou maternité) et permanente (vieillesse, invalidité ou décès d'un soutien de famille) de la capacité de gain. Les prestations reçues en vertu de ces programmes, ajoutées aux autres

Toutefois, même si on réussit à remédier à la plupart de ses faiblesses, l'assistance sociale demeurera sans doute l'instrument de sécurité le moins acceptable du point de vue humain. C'est pourquoi la politique de sécurité de revenu devrait tendre vers la réduction du rôle de l'assistance sociale, en s'appuyant sur des programmes de revenu garanti et d'assurance sociale.

## LES RÉFORMES NÉCESSAIRES

Les résultats de cette étude sont maintenant assez clairs. Il est évident que le système actuel doit être remanié à partir d'une nouvelle optique. Les domaines d'action peuvent être clairement identifiés et le système actuel peut être modifié sous plusieurs aspects importants, étendu et renforcé dans d'autres, pour devenir un instrument beaucoup

Ainsi, le coût brut en 1971 d'un programme de revenu garanti serait d'un montant de 2,4 à 3 milliards de dollars.

En déduisant ce montant des chiffres donnés plus haut comme coûts estimatifs du programme de revenu annuel garanti (5 milliards et 3,8), on obtient le coût net que le trésor fédéral devra débours.

Dans le premier cas, (revenus garantis de \$1,800, \$3,000, \$3,600, etc.), le coût supplémentaire se situerait entre 2 milliards et 2,6 milliards de dollars. Dans le second (revenus garantis de \$1,600, \$3,000, \$3,300, etc.), le coût supplémentaire serait de 800 millions à 1,4 milliards de dollars.

On voit donc qu'un régime de revenu garanti qui assure un revenu adéquat et des stimulants de bases du travail, est très coûteux. Si, pour en réduire le prix, on assurait un revenu moindre et des stimulants insuffisants, le régime n'atteindrait pas son objectif fondamental.

Il faut tenir compte de plusieurs facteurs avant de prendre la décision d'augmenter les dépenses de Sécurité de revenu de la façon exposée plus haut. Il y a d'abord les facteurs qui limitent l'action de tout gouvernement dans le domaine du soutien du revenu: il faut, en effet, établir un équilibre acceptable entre le développement économique et une plus grande équité dans la répartition des revenus. Si l'on devait réduire les montants affectés à l'expansion économique, réduire le chômage et, en même temps, augmenter les impôts, les producteurs canadiens verraient leurs prix de revient monter, ce qui affaiblirait leur position sur le marché international. Il est nécessaire, en deuxième lieu, de réaliser un équilibre approprié entre les investissements publics et privés. Troisièmement, un tel projet aurait une incidence sur la stabilité des prix, par ses répercussions sur les recettes fiscales ou sur les déficits budgétaires. Or, les possibilités d'apporter de nouvelles augmentations aux impôts sont très réduites pour les quelques prochaines années.

### Autres problèmes

Il est nécessaire de tenir compte d'un facteur important lors de l'examen de toute proposition qui relèverait le revenu des personnes qui ne travaillent pas à un niveau proche de celui de gens qui travaillent. Si les prestations sont fixées à un niveau convenable pour ceux qui n'ont pas d'autre revenu et si rien n'est versé aux travailleurs à faible revenu, un profond ressentiment pourrait se mani-

fester dans la population et surtout dans le groupe des travailleurs à revenu limité.

Certains travailleurs à temps plein ne gagnent pas actuellement suffisamment d'argent pour se maintenir à un niveau de vie acceptable. Si un supplément de revenu leur était versé dans le cadre d'un programme financé par tous les contribuables, l'entreprise privée n'aurait plus de raison d'augmenter son salaire. Les gouvernements ne participant pas au régime de revenu garanti se sentiraient moins poussés à relever les salaires minimaux. Dans ce cas, le Régime de sécurité de revenu se transformerait graduellement en un moyen de subventionner les bas salaires.

Nous arrivons donc à la conclusion que la formule du revenu garanti pose des problèmes inhérents aux régimes de cette nature, problèmes qui en limitent l'efficacité comme mesure de sécurité de revenu, même si elle est intégrée à d'autres programmes existants. Si le régime était limité aux personnes qui ne font pas partie de la population active, il pourrait avoir un succès raisonnable. Le Supplément du revenu garanti aux personnes âgées a donné de bons résultats. Le principe peut donc en être étendu à d'autres catégories de personnes incapables de gagner leur vie par leurs propres moyens.

Le même principe pourrait s'appliquer aux allocations familiales. On pourrait garantir aux familles ayant des enfants à charge des prestations pour chaque enfant qui seraient fonction du niveau du revenu familial. Les prestations étant relativement peu élevées par rapport au revenu provenant d'un emploi et étant payables indépendamment du fait que le chef de famille à faible revenu travaille ou non, le régime éviterait les problèmes d'incitation au travail associés aux prestations beaucoup plus élevées de revenu garanti.

Il est nécessaire de recueillir beaucoup plus de renseignements qu'on n'en dispose actuellement sur les questions d'incitation au travail et d'administration avant qu'il soit possible d'adopter un régime général de revenu garanti s'appliquant à l'ensemble de la population active.

## RÉORIENTATION DU SYSTÈME

### Remaniement des programmes actuels

De toute évidence, un régime généralisé de revenu annuel garanti ne corrigerait pas les défauts des programmes existants. On ne peut l'utiliser comme

instrument unique d'application de la politique de sécurité de revenu. Plusieurs autres programmes ont encore un rôle important à remplir et certains d'entre eux comprennent des obligations de nature contractuelle. Les formes d'assurance sociale telles que l'assurance-chômage, l'indemnisation des accidents du travail et le Régime de pensions du Canada demeurent nécessaires. Le programme des démosubventions aux personnes âgées (Sécurité de la vieillesse) devra continuer d'exister. On ne peut rien changer à l'assurance-hospitalisation ni à l'assurance médicale et l'assistance sociale conserve un rôle important.

La formule du revenu garanti s'appliquerait avec succès, à titre de mesure anti-pauvreté, aux personnes qui ne font pas partie de la population active, à savoir, les personnes âgées et invalides. Elle présenterait également des avantages sur le plan de la lutte contre le paupérisme en transformant des démosubventions universelles telles que les allocations familiales en subventions sélectives aux familles à revenu modique, que leur chef fasse ou non partie de la population active.

Nous estimons que l'élimination de tout le système actuel en faveur d'un régime général de revenu garanti n'apporterait pas la solution aux problèmes présents. La meilleure façon d'agir consisterait à remanier chacun des quatre instruments existants de sécurité de revenu, d'en modifier l'importance et la portée et de chercher une combinaison de méthodes pouvant servir au mieux les objectifs fondamentaux de la Sécurité de revenu.

Mais quelle combinaison adopter? Dans quel sens remanier les programmes actuels? Quelle combinaison des quatre formules possibles permettrait de surmonter les faiblesses décelées dans le système actuel? Pour répondre à ces questions, nous commencerons par examiner séparément chacun des quatre moyens d'action disponibles.

## DÉPLACEMENT DES PRIORITÉS ATTRIBUÉES DANS LE SYSTÈME ACTUEL

### Démosubventions

Bien que les programmes à portée universelle aient absorbé plus de 2,2 milliards de dollars en 1969-70, ils n'ont pas mis leurs bénéficiaires à l'abri de la pauvreté. Les prestations à taux uniforme qu'ils assurent ne sont pas assez élevées pour combattre efficacement la pauvreté.

L'administration d'un régime de revenu annuel garanti est un autre aspect important inhérent à la formule du revenu garanti. S'il ne s'agissait que d'assurer un revenu garanti aux personnes qui ne font pas partie de la population active, comme les personnes âgées, et si les prestations, relativement peu élevées, ne posaient pas de problèmes importants. Chaque fois qu'une allocation de revenu garanti sera versée à un citoyen actif, les rouages administratifs se compliqueront à cause des difficultés de déclaration et de vérification des gains.

Ces services peuvent avoir des avantages sur le plan de la prévention et de la réadaptation tout en répondant aux besoins essentiels de l'individu et de la famille. Les efforts déployés pour assurer un revenu garanti d'une façon simple et impersonnelle en le rattachant au mécanisme fiscal, séparent le versement des prestations de la dispensation des services sociaux. Il y a aussi les tenants de la position contraire, à savoir qu'il vaut mieux instituer une gestion distincte pour les prestations en espèces et les services. Nous estimons que la majorité des personnes à revenu modique ne recevraient pas être traitées comme si elles étaient en butte à des problèmes personnels ou familiaux. Dans les deux cas, nous convenons qu'il y aura lieu de garder en place un certain mécanisme afin de s'assurer que les personnes à revenu modique reçoivent le nécessaire en matière de soins, de bien-être social et de possibilités de réadaptation.

Coût d'un programme de revenu garanti

En plus des questions de rentabilité administrative et de stimulants du travail, il y a le coût d'un tel programme. C'est une question fondamentale. Combien coûterait un régime de revenu garanti? Est-il vrai qu'il serait possible de le faire simplement en réaffectant 4,5 milliards de dollars actuellement alloués à la sécurité de revenu aux niveaux fédéral et provincial?

Cela dépend du niveau du revenu à garantir. Cela dépend aussi des facteurs stimulants du travail qu'on incluerait dans le programme.

Pour illustrer ce point, supposons un régime qui garantirait un revenu et assurerait à chacun les échelles de revenu suivantes utilisées par le Conseil économique dans son mémoire au Comité sénatorial d'étude sur la pauvreté:

Grandeur de la famille	Revenu garanti (en dollars)
Une personne	1,800
Deux personnes	3,000
Trois personnes	3,600
Quatre personnes	4,200
Cinq personnes et plus	4,800

S'il s'agissait là des échelles de revenu à garantir, que coûterait le programme? Le coût brut d'un tel régime a été estimé pour 1971, en l'absence de tout autre programme de soutien du revenu.

vante.

Services sociaux

Il importe de tenir compte du fait qu'un régime de revenu garanti ne fait que compléter un revenu et ne remplace pas les services sociaux. Un grand nombre de problèmes sociaux d'individus ou de familles peuvent être réduits mais non résolus par un supplément de revenu. L'assurance médicale et autres services demeureront nécessaires pour répondre à des besoins de la population qui ne peuvent être satisfaits par un simple soutien du revenu.

On reproche souvent au revenu garanti de ne pas rattacher le revenu aux services sociaux nécessaires aux pauvres. Lorsqu'une personne fait une demande d'assistance, l'évaluation des besoins qui est effectuée peut révéler qu'une combinaison de prestations et de services sociaux est plus efficace que les prestations toutes seules. Les assistés sociaux peuvent recevoir en même temps des prestations, des soins et des services de bien-être social.

Comme stimulant du travail, supposez que les prestations seraient réduites de 50 p. 100 du revenu provenant d'autres sources. On pourrait affirmer qu'un pourcentage de 75 p. 100 serait plus réaliste et moins coûteux. Cependant, un tel taux additionné à l'impôt applicable sur le revenu enlèverait à cette mesure tout caractère stimulant du travail.

COÛT ESTIMATIF BRUT: 5 milliards de dollars.

D'autres autorités estiment d'autre part que les niveaux de revenu à garantir devraient être plus faibles. Supposons que les niveaux de revenu ci-dessous seraient choisis:

Grandeur de la famille	Revenu garanti (en dollars)
Une personne	1,600
Deux personnes	3,000
Trois personnes	3,300
Quatre personnes	3,600
Cinq personnes et plus	3,900

Dans ce cas, le coût est nettement inférieur.

COÛT ESTIMATIF BRUT: 3,8 milliards de dollars.

Il ne s'agit là évidemment que d'estimations brutes. Le coût net serait considérablement moins élevé car on réaliserait des économies par l'élimination de certains programmes existants et par l'intégration du Régime de revenu garanti à d'autres qui continueraient à être appliqués.

Selon les estimations, on économiserait 1,4 milliard de dollars en éliminant des programmes tels que les allocations familiales et les allocations aux jeunes, le Supplément du revenu garanti, les allocations aux anciens combattants, et en réduisant la portée du Régime d'assistance publique du Canada.

On n'a pas déterminé quelle proportion du prix d'autres programmes existants va aux économiquement faibles. Cependant, puisque la moitié des bénéficiaires de pensions de vieillesse réunissent les conditions nécessaires pour l'obtention du Supplément du revenu garanti, au moins 900 millions de dollars sont alloués aux personnes âgées à revenu limité. Il est également possible de placer entre 1 et 1,6 milliard de dollars les prestations versées, en vertu de tous les programmes existants, à des personnes qui, autrement, seraient admissibles au revenu garanti.

La question de savoir dans quelle mesure l'assistance sociale peut être réduite en faveur d'un programme de revenu garanti dépend du niveau de revenu qu'on se propose de garantir. Nul doute, les programmes d'assistance diminueront l'importance. Cependant, si un seul niveau de revenu était fixé pour l'ensemble du pays, il serait trop coûteux de le placer assez haut pour tenir compte de toutes les situations particulières. Il y aurait toujours des gens dans le besoin à qui on devrait assurer assistance et services dans des circonstances particulières. Une assistance sociale supplémentaire dont l'importance dépendrait du niveau de revenu garanti, continuerait donc à être nécessaire.

#### *Pension de retraite, prestations aux survivants et prestations d'invalidité*

Le Régime de pensions du Canada assure un soutien du revenu, quelle que soit l'importance de ce dernier, aux personnes atteintes d'invalidité, qui prennent leur retraite ou qui perdent la personne qui subvenait à leurs besoins. Si le Régime de pensions du Canada était aboli, la plupart de ces personnes ne prendraient pas de dispositions privées pour parer à la perte éventuelle de leur revenu.

Dans les années à venir, la pension de retraite, les prestations d'invalidité et les prestations aux survivants versées en vertu des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, devraient permettre à une grande partie des bénéficiaires d'échapper à la pauvreté et de ne pas dépendre de l'assistance sociale. Il semble invraisemblable qu'une majorité de cotisants veuille renoncer à cette protection en contrepartie d'un certain revenu garanti basé sur un mode d'évaluation normalisé. Il a fallu attendre plusieurs années d'élaboration et de négociations avec les provinces pour que le Régime de pensions du Canada soit mis en application. Ce programme ne pourrait donc pas subir de modifications importantes sans le consentement des provinces. Il semble improbable d'ailleurs que les cotisants et les provinces s'accordent à accepter la mise au rancart ou le retrait progressif d'un tel programme.

En résumé, les bénéficiaires actuels et futurs de l'assurance-chômage, de la Sécurité de la vieillesse, du Régime de pensions du Canada, des pensions des anciens combattants et de l'indemnisation des accidentés du travail, voudront continuer

à bénéficier de ces programmes, même s'ils sont à l'abri de la pauvreté et si un revenu garanti est assuré aux personnes à

#### *Problèmes posés par la formule du revenu garanti*

Il serait possible d'appliquer un programme général de revenu garanti en l'intégrant aux programmes actuels qui ne peuvent être éliminés. Un moyen de le faire consisterait à déduire de tout paiement de revenu garanti fait à un particulier ou à une famille tout autre montant qu'ils auraient reçu sous forme de prestations versées en vertu d'autres programmes de sécurité de revenu.

L'application généralisée de la formule du revenu garanti poserait cependant un certain nombre de problèmes.

#### *Stimulants du travail*

L'argument le plus important opposé au revenu garanti réside dans les conséquences qu'une telle formule aurait sur la motivation des travailleurs. Cette formule se propose en effet de relever le revenu des gens à un certain niveau convenu. Aussi les personnes dont le revenu se place juste au-dessus de ce niveau pourraient-elles se demander s'il ne leur serait pas préférable de cesser de travailler.

D'autre part, si le revenu garanti était fixé juste au-dessus de la limite de pauvreté, pour éviter de rendre les prestations plus attrayantes que le travail, si donc on se limitait à ne combler que partiellement la différence entre le revenu d'une famille et les besoins d'une vie décente, le programme perdrait de son efficacité comme mesure de soutien du revenu. La plupart des assujettis n'auraient toujours pas de quoi vivre décemment et la marge devrait être comblée par l'assistance sociale. Le programme doit donc assurer des prestations suffisantes pour maintenir les pauvres au-dessus du

niveau de subsistance, faute de quoi il se transformerait en programme de pauvreté garantie.

La question de l'incitation au travail n'est pas très importante en ce qui concerne les personnes qui ne font pas partie de la population active. La société ne peut s'attendre à voir travailler ces personnes et ne peut les critiquer de ne pas réussir à gagner leur vie. Le problème est tout autre lorsqu'il s'agit des membres de la population active. On ne connaît pas encore tous les effets qu'un programme de revenu garanti peut avoir sur la motivation des travailleurs.

Si les prestations sont relativement peu élevées, comme beaucoup le proposent, la question des stimulants pourrait ne pas avoir grande importance. Cependant, si les versements doivent permettre à un individu ou à une famille de mener une vie saine et honorable, les stimulants revêtent alors une importance capitale.

Un programme universel de revenu garanti n'a de valeur que dans la mesure où il offre des prestations convenables aux personnes qui, normalement, font partie de la population active. Nous avons donc besoin d'études et d'enquêtes approfondies, semblables à celles qui ont été entreprises dans le New-Jersey et à Seatle, aux États-Unis, pour déterminer les effets d'un tel programme sur la motivation au travail et à l'épargne. Tant que ces effets ne seront pas connus, la crainte d'une baisse considérable de la productivité s'opposera constamment à l'application d'un régime général de revenu garanti. Le gouvernement fédéral espère qu'il lui sera possible, avec le concours d'un certain nombre de provinces, d'entreprendre des études de cette question et d'autres questions tout aussi importantes liées à l'application de la formule du revenu garanti.

Il serait possible de réduire les risques en établissant les prestations à un niveau raisonnable tout en ajoutant au régime les stimulants appropriés. En pratique, cela conviendrait à verser le revenu garanti aux économiquement faibles en ne leur retirant, par exemple, que la moitié seulement du revenu gagné par le travail. D'autres formules de récupération peuvent être établies. Ainsi, le travail rapporterait toujours de l'argent, même si c'est à tant réduit. Les travailleurs peuvent ainsi être à l'abri de la pauvreté et même se permettre quelques agréments toujours bienvenus. Cependant, des dispositions de ce genre augmenteraient considérablement le coût du programme.

## SUBSTITUTION DU REVENU GARANTI AU SYSTÈME ACTUEL

Devant les nombreux défauts des programmes actuels, une question fondamentale se pose: pourquoi ne pas les éliminer tous pour les remplacer par un seul programme général de revenu annuel garanti qui assurerait à tous les pauvres un revenu minimal? Une très grande partie du coût d'un tel programme, estiment les partisans de cette idée, serait couverte par les fonds économisés par l'élimination des programmes actuels.

Serait-il préférable de recourir à une combinaison de formules de sécurité de revenu pour atteindre les objectifs fondamentaux ou de les abandonner toutes en faveur d'un seul programme de revenu garanti? Serait-il possible d'éliminer réellement tous les programmes existants et ne serait-on pas dans l'obligation d'en conserver quelques-uns? S'ils pouvaient être discontinués, est-il réellement possible d'assurer à tout le monde un revenu garanti?

*L'élimination des programmes actuels est-elle pratique?*

On affirme souvent que le revenu garanti pourrait facilement remplacer l'actuel système de sécurité sociale. Cela est peut-être vrai de programmes destinés aux personnes à faible revenu. D'autre part, plusieurs des programmes actuels ne sont que partiellement des programmes anti-pauvreté et ont un rôle social d'une certaine importance. Ils constituent en effet une protection et une assurance pour tout le monde contre certains risques sociaux. Ces programmes peuvent-ils donc être éliminés?

## Assurance-Chômage

L'abolition de prestations à court terme, comme celles de l'assurance-chômage, pourrait causer aux bénéficiaires des difficultés graves. Dans notre société actuelle, beaucoup de gens n'économisent pas suffisamment pour parer à une éventuelle interruption de leur revenu. Nombreux sont ceux qui payent leur maison et leur voiture par mensua-

lités. S'il cessent brusquement d'avoir un revenu, certains éprouvent immédiatement des difficultés, tandis que d'autres se trouveront en face d'une gêne matérielle grave avant qu'un certain nombre de semaines ou de mois ne se soient écoulés. Ils pourraient connaître une situation financière très grave, même si cela n'est pas toujours très apparent. L'assurance-chômage a pour but d'aider à faire face à ces difficultés en remplaçant les revenus perdus pendant la durée du chômage. Elle est versée indépendamment des autres revenus du bénéficiaire. De toute évidence, les prestations représentent pour beaucoup la différence entre certaines difficultés financières et la pauvreté pure et simple. Les travailleurs et leur famille ont toujours besoin d'un revenu d'appoint à court terme en cas de chômage, même si leur revenu annuel dépasse un certain niveau garanti.

## Pensions des anciens combattants et indemnités d'accident de travail

La situation est particulière en ce qui concerne les pensions des anciens combattants et l'indemnisation des accidentés du travail. Il s'agit, en effet, de programmes conçus pour indemniser des personnes qui ont subi des préjudices dans l'exercice de leurs fonctions. Dans le cas de l'indemnisation des accidentés du travail, les bénéficiaires conviennent, en contrepartie des prestations qu'ils reçoivent, de renoncer à poursuivre leur employeur. Les anciens combattants pensionnés sont, pour leur part, des personnes qui servent leur pays et reçoivent, en contrepartie, l'assurance qu'en cas d'invalidité ou de décès, elles ou leur famille seront indemnisées. Un grand nombre de bénéficiaires de l'indemnisation des accidentés du travail et d'anciens combattants pensionnés qui souffrent d'invalidité partielle continuent à travailler. Des rapports quasi-contractuels sont nés en vertu de ces programmes et on ne peut facilement y mettre un terme. La société ne peut demander à des gens ayant droit à une indemnisation dans le cadre de ces programmes de renoncer à un revenu qu'ils reçoivent par suite

*Démosubventions—(pension de vieillesse et allocations familiales)*

Par la suite de leur universalité, ces programmes sont parfaitement équitables pour tous, mais ne contribuent pas réellement à la lutte contre la pauvreté, car il est impossible de financer des prestations assez importantes pour aider les pauvres tout en continuant à en verser à tous les autres. Les sommes modestes versées à titre d'allocations familiales et d'allocations aux jeunes semblent représenter la plus grande valeur pour les familles nombreuses de travailleurs à revenu modique, de même que pour les familles des bénéficiaires de l'assistance sociale et de l'assurance-chômage.

Pourtant, il ne serait pas facile d'éliminer ces programmes. Nombre de gens ont fait des projets pour leur retraite en tenant compte de la pension de vieillesse qui leur serait versée à partir de 65 ans. Ce programme a pratiquement le caractère d'un contrat social distinct signé entre l'État et ses citoyens. Il a été partiellement financé depuis 1952 par une tranche bien visible de l'impôt sur le revenu des particuliers. Il est à la base des projets de retraite de la presque totalité des Canadiens, indépendamment de leur revenu. Toutes les dispositions privées d'épargne-retraite ainsi que les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec comportent des barèmes de prestations établis en fonction de cette pension.

Les programmes d'allocations familiales et d'allocations aux jeunes ne sont pas d'une importance aussi capitale dans certaines familles à cause de la modicité des prestations. Ces programmes pourraient donc être éliminés s'ils laissaient la place soit à un revenu garanti pour tous, soit, au moins, à un régime de revenu familial garanti.

assistés puissent se libérer de leur dépendance.

**POSSIBILITÉS DE CHANGEMENT**

Cette brève analyse a permis de montrer les avantages et les faiblesses des diverses formules et des divers programmes de la structure actuelle de sécurité

sociale. Plusieurs possibilités de changement sont évidentes.

La question fondamentale est de savoir si oui ou non on doit remplacer le

système de sécurité de revenu par un système de revenu garanti. L'autre choix est d'améliorer le système existant de façon à utiliser tous les éléments actuels

selon des combinaisons plus efficaces et d'une manière tirant mieux parti du potentiel de certains programmes qui utilisent ces diverses formules. Si l'on suit cette voie, quelles sont les priorités du système de sécurité de revenu? Quels sont les changements de programme nécessaires?

garanti soulevé, questions qui sont étu-

diées au chapitre suivant.

On reproche principalement au Supplément du revenu garanti pour les personnes âgées le fait que les prestations sont trop faibles pour les bénéficiaires n'ayant pas d'autre revenu. En outre, les personnes seules ont plus de difficultés à subvenir à leurs besoins que les couples de pensionnés qui reçoivent le double des prestations.

Il y a également eu des critiques parce que le programme de Supplément du revenu garanti n'a été conçu qu'à titre de mesure transitoire pour ceux qui ne reçoivent pas la protection maximale du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec. Certains proposent que le Supplément du revenu garanti soit reconnu comme programme permanent destiné à assurer la sécurité financière de la vieillesse.

L'expérience acquise en matière de revenu garanti avec le Supplément de revenu garanti a révélé un certain nombre de défauts qui devront être corrigés. Parmi ceux-ci, la question de la récupération des plus-payés, le problème des personnes mariées vivant séparées, volontairement ou non, les restrictions sur la possibilité de prendre sa retraite et le besoin d'une option spéciale pour l'époux qui, prenant sa retraite, n'est pas encore pensionné et a travaillé l'année précédente. L'appendice I contient plus de détails sur ces difficultés.

Enfin, on critique la limitation à 2 p. 100 de l'augmentation automatique de l'augmentation du coût de la vie. Il s'agit d'établir ici si les prestations devraient être relevées périodiquement par voie législative ou en vertu d'un processus d'indexation. La pratique a été jusqu'ici d'assurer un relevement automatique lorsque la hausse des prix était considérée comme modeste et de recourir à la législation dans les cas de hausse considérable et anormale.

## Assistance sociale

L'assistance sociale est la réponse traditionnelle à la pauvreté. C'est le moyen le moins coûteux de répondre aux besoins dans chaque cas particulier. À coût égal, c'est la méthode qui aide le plus ceux qui n'ont que peu ou pas de revenu pour faire face à leurs besoins essentiels. Par contre, c'est la méthode la plus désagréable pour les bénéficiaires. L'idée de tache attachée à celui qui bénéficie de ce secours persiste et est souvent renforcée par des politiques et des procédés humiliants, par l'insuffi-

sance de l'assistance disponible ainsi que par le comportement de la société à l'égard des assistés et par la crainte d'un refus arbitraire des prestations. Les besoins individuels devant être déterminés et des services sociaux pouvant être requis, le processus administratif est beaucoup plus difficile et coûteux que dans les autres formules.

L'assistance basée sur l'évaluation des besoins est le principal moyen de venir en aide aux Canadiens dans le besoin, grâce à la nature de l'aide qu'ils peuvent recevoir. De nombreuses personnes qui pourraient facilement justifier leurs besoins ne touchent rien. Souvent, des restrictions budgétaires forcent les administrateurs à utiliser des astuces administratives pour rationner les fonds disponibles et réduire des prestations dont le besoin n'est pas douteux. Ainsi, de nombreuses personnes réellement dans le besoin reçoivent des prestations insuffisantes.

Parfois on espère plus de cette formule qu'il n'est possible d'en attendre. Le risque de sombrer dans la misère s'étend aujourd'hui aux travailleurs qui sont normalement employés mais dont les gains sont faibles. Il est possible d'améliorer leur sort par un salaire minimal approprié garanti par la loi, encore que cette mesure n'atteindrait que ceux qui gagnent moins que le minimum, par des logements à bon marché ou à loyer modéré, par des assurances médicale et hospitalière, par des prestations pour les enfants, soit sous forme de démosubvention comme les allocations familiales, soit sous forme de paiements de revenu garanti dans le cadre d'un programme d'allocations familiales basées sur le revenu. On critique souvent l'assistance sociale parce qu'elle n'atteint pas ce groupe de travailleurs pauvres; en fait, ses possibilités de le faire sont très limitées.

Les critiques adressées au programme fédéral ont été de deux ordres. On s'est d'abord demandé pourquoi la loi fédérale n'impose pas de conditions plus formelles et plus détaillées sur des questions telles que la nature du droit à l'assistance, le niveau approprié de l'assistance, les pratiques administratives et les procédures d'appel. En deuxième lieu, certaines provinces ont soutenu que le gouvernement fédéral devrait payer une part plus élevée en raison de l'augmentation de la dépense, notamment du chômage, et en raison du plus grand déplacement des populations. Parmi les autres sources d'inquiétude, signalons l'équité du partage entre les provinces tel qu'il s'applique aux soins en établissement.

Les critiques touchant l'assistance provinciale et municipale sont nombreuses. Elles s'appliquent dans certains endroits et pas dans d'autres. Ce bref exposé ne peut que mentionner certaines des carences les plus notables du système d'assistance sociale sans les imputer à une province ou une collectivité particulière. Beaucoup d'assistés sociaux connaissent très mal leurs droits et les renseignements qu'ils peuvent trouver sont bien maigres. Il est souvent très difficile aux requérants et aux bénéficiaires de connaître la nature de l'aide qu'ils peuvent recevoir. De nombreuses personnes qui pourraient facilement justifier leurs besoins ne touchent rien. Souvent, des restrictions budgétaires forcent les administrateurs à utiliser des astuces administratives pour rationner les fonds disponibles et réduire des prestations dont le besoin n'est pas douteux. Ainsi, de nombreuses personnes réellement dans le besoin reçoivent des prestations insuffisantes.

La façon dont on traite les assistés est souvent humiliante. On ne s'est pas assez appliqué à simplifier la procédure administrative et à assurer aux citoyens un traitement équitable et conforme à la dignité. L'amélioration du mécanisme d'appel, y compris la notification de leurs droits aux requérants et aux bénéficiaires, a été très lente.

D'une façon générale, l'assistance sociale n'a pas été fournie de façon à encourager les gens à subvenir à leurs propres besoins. Actuellement, l'assistance sociale est surtout un programme pour les chômeurs. La répugnance à subventionner l'emploi mal rémunéré empêche les régimes d'assistance sociale d'aider ceux qui, bien qu'employés à plein temps, sont mal payés. Même les employés à temps partiel ont de la difficulté avec l'assistance sociale puisque leurs prestations sont souvent réduites de la somme qu'ils ont gagnée, ce qui supprime toute incitation financière à travailler. Certaines méthodes pourraient être créées pour permettre aux pauvres qui sont assujettis à l'assistance sociale d'augmenter leur revenu en travaillant à temps partiel. On pourrait accorder une exemption pour une certaine partie du revenu gagné au lieu de réduire l'assistance d'un dollar pour chaque dollar gagné. Il est nécessaire d'assurer une utilisation plus efficace de toute une gamme de programmes, y compris les services consultatifs, la réadaptation professionnelle, l'adaptation au travail, le recyclage, les services de placement et les offres d'emploi, pour que les

On reproche aux dispositions actuelles sur l'invalidité de ne pas tenir compte en tant que moyen d'action indiquée qu'elles fournissent des modes acceptables de protection sociale pour un secteur important de la population, en plus des arrangements privés, contre toute une gamme de risques sociaux. Parmi ceux-ci, notons les contingences à court terme telles que le chômage, la maladie et la maternité et les contingences à long terme telles que l'invalidité, le décès du soutien de famille et la vieillesse. Expliquant, cette formule peut empêcher nombre de personnes ou de familles de sombrer dans la misère. Cependant, même si elles sont d'application généralisée, et s'il y avait des subventions internes pour répondre aux objectifs sociaux et des prestations suffisantes, les assurances sociales ne peuvent pas aider les non-participants ou protéger adéquatement ceux qui ont de faibles revenus. Elles doivent donc être complétées par l'assistance sociale ou une combinaison de revenu garanti et d'assistance sociale.

La limitation à 2 p. 100, selon l'indice de pension, de l'augmentation annuelle des prestations du Régime de pensions du Canada a fait l'objet de critiques en raison de son incidence sur les pensions actuelles-ment versées. Il faut noter cependant que les pensionnés actuels touchent des prestations très substantielles si l'on tient compte des cotisations versées. Cette situation découle du fait que les subventions internes accordées au titre du Régime, favoriseraient nettement les cotisants qui approchaient de l'âge de la retraite au moment où le plan a été mis en application.

Pour avoir droit à l'assurance-chômage, le demandeur ou le bénéficiaire doit pouvoir travailler et être prêt à accepter un emploi convenable. Le programme actuel pourrait être modifié de façon à intensifier les efforts en vue de trouver du travail aux bénéficiaires, par la création de services de consultation et l'établissement de liens plus étroits entre l'assurance-chômage et les divers services de main-d'œuvre chargés de trouver du travail aux chômeurs.

L'assurance-chômage et le Régime de pensions du Canada prévoient tous deux un droit d'appel et des procédures d'appel car la même somme est versée aux riches et aux pauvres. À coût égal, la démosubvention est un outil de lutte contre la pauvreté moins efficace que l'assistance sociale ou le revenu garanti.

Les principales critiques contre les allocations familiales et la Sécurité de la vieillesse se divisent en deux catégories. D'une part, les prestations sont considérées comme étant trop faibles; d'autre part, les programmes sont jugés trop coûteux si l'on tient compte des besoins pressants des familles à faible revenu et des personnes âgées. Quel est le coût des démosubventions? Au cours de l'année financière 1969-1970, les pensions de Sécurité de la vieillesse et les allocations familiales et aux jeunes ont totalisé 2.2 milliards de dollars, c'est-à-dire 50.5 p. 100 de toutes les prestations de sécurité de revenu. Un relativement des allocations familiales de \$1 par mois et par enfant

Une évaluation des assurances sociales en tant que moyen d'action indiquée qu'elles fournissent des modes acceptables de protection sociale pour un secteur important de la population, en plus des arrangements privés, contre toute une gamme de risques sociaux. Parmi ceux-ci, notons les contingences à court terme telles que le chômage, la maladie et la maternité et les contingences à long terme telles que l'invalidité, le décès du soutien de famille et la vieillesse. Expliquant, cette formule peut empêcher nombre de personnes ou de familles de sombrer dans la misère. Cependant, même si elles sont d'application généralisée, et s'il y avait des subventions internes pour répondre aux objectifs sociaux et des prestations suffisantes, les assurances sociales ne peuvent pas aider les non-participants ou protéger adéquatement ceux qui ont de faibles revenus. Elles doivent donc être complétées par l'assistance sociale ou une combinaison de revenu garanti et d'assistance sociale.

C'est là un moyen acceptable d'établir la sécurité de revenu, du moins en ce qui concerne la majorité des bénéficiaires. Les conditions d'admissibilité sont simples et n'exigent que la justification de faits tels que l'âge et le domicile. L'équité est totale puisque tout le monde est traité de la même façon. Les prestations sont versées sans considération de droit. La gestion des démosubventions ou prestations universelles est relativement simple et peu coûteuse.

C'est une méthode coûteuse pourant car la même somme est versée aux riches et aux pauvres. À coût égal, la démosubvention est un outil de lutte contre la pauvreté moins efficace que l'assistance sociale ou le revenu garanti.

Les principales critiques contre les allocations familiales et la Sécurité de la vieillesse se divisent en deux catégories. D'une part, les prestations sont considérées comme étant trop faibles; d'autre part, les programmes sont jugés trop coûteux si l'on tient compte des besoins pressants des familles à faible revenu et des personnes âgées. Quel est le coût des démosubventions? Au cours de l'année financière 1969-1970, les pensions de Sécurité de la vieillesse et les allocations familiales et aux jeunes ont totalisé 2.2 milliards de dollars, c'est-à-dire 50.5 p. 100 de toutes les prestations de sécurité de revenu. Un relativement des allocations familiales de \$1 par mois et par enfant

représenterait une dépense supplémentaire de 82 millions de dollars. Une augmentation de la pension de vieillesse de \$10 par mois représenterait une dépense de 206 millions de dollars. Si l'on tient compte des deux objectifs de la sécurité de revenu et de la priorité qu'il importe d'accorder à ceux qui sont dans le besoin, certaines questions fondamentales se posent. La démosubvention ou prestation universelle est-elle trop coûteuse pour être étendue et améliorée? Y a-t-il des demandes plus urgentes d'utilisation des fonds disponibles pour la sécurité de revenu? Ces démosubventions doivent-elles être converties en programme de revenu garanti? Ces questions seront étudiées au Chapitre 6, Autres possibilités.

La formule du revenu garanti peut être utilisée soit comme moyen fondamental qui remplacerait les assurances sociales et les démosubventions, soit en combinaison avec celles-ci. Les deux cas seront étudiés au Chapitre 6, Autres possibilités. L'examen de ce point nous ramène à certaines observations générales sur la formule elle-même et à certaines remarques particulières sur les carences du Supplément du revenu garanti pour les personnes âgées, seul cas où la formule a été utilisée jusqu'ici.

Pour répondre aux besoins particuliers de personnes qui ont peu ou pas de revenu, la formule du revenu garanti est, à coût égal, plus efficace que la démosubvention ou les assurances sociales mais moins efficace que l'assistance sociale. Sur le plan humain, c'est une formule beaucoup plus facilement acceptée que l'assistance sociale mais moins bien acceptée que la démosubvention ou les assurances sociales. Dans le cas des assurances sociales, les prestations basées sur des cotisations antérieures, semblent conférer à cette formule un caractère particulier. Par comparaison avec l'assistance sociale, le revenu garanti est de beaucoup préféré parce qu'il évite une enquête détaillée sur des questions personnelles comme les besoins et la façon dont l'argent est dépensé. Dans la majorité des cas, le revenu peut être évalué d'une façon beaucoup plus impersonnelle.

L'incitation au travail, les problèmes administratifs et l'absence de toute relation entre les prestations de revenu garanti et les services sociaux pour ceux qui en ont besoin, font partie des nombreuses questions que la formule du revenu

proportions plus importantes.

lité et des risques (invalidité, vieillesse et décès du soutien de famille), les deux régimes sont donc excellents.

Cependant, le niveau de sécurité de revenu qu'apportent ces deux types de

L'assurance-chômage par exemple est l'objet de critiques parce que les sommes versées sont trop faibles. Il en est de même pour le Régime de pensions du Canada. Bien que les prestations de retraite pourraient être plus élevées, les critiques s'adressent principalement à la faiblesse de la protection assurée aux survivants et aux invalides, la plupart de ces bénéficiaires ne pouvant vivre très longtemps sur ces prestations. Cela est particulièrement grave du fait que l'invalidité ou le veuvage peuvent durer des années avant qu'il ne soit possible de bénéficier des prestations plus élevées versées en vertu du régime du Supplément du revenu garanti aux personnes de 65 ans et plus. Actuellement, la plupart de ces bénéficiaires de moins de 65 ans doivent recourir à l'assistance sociale.

Les prestations de retraite du Régime actuel de pensions du Canada n'atteignent leur maximum que dans de nombreuses années. Il y a une période transitoire de dix ans pendant laquelle les pensions n'atteignent qu'un niveau réduit, puisque chaque année de cotisation ne donne au bénéficiaire qu'un dixième des prestations maximales. Il faudra deux ou trois décennies pour que la grande majorité des pensionnés touche les prestations maximales prévues. Entre-temps, nombre de personnes continueront à dépendre du Supplément du revenu garanti.

Le plafond des gains cotisables du Régime de pensions du Canada n'a pas fait l'objet des relèvements nécessaires pour le maintenir en accord avec la hausse rapide des salaires, cette lacune a eu un effet fâcheux sur la structure globale des prestations. Les taux maximaux de prestations sont trop faibles pour souffrir la comparaison avec le revenu réel de la population. Notons par exemple que la moyenne des salaires industriels dépasse \$6,000 par année tandis que le revenu plafonné est fixé à \$5,300. Ce décalage influe considérablement non seulement sur le montant des pensions de retraite mais encore sur le taux des pensions aux survivants et des pensions d'invalidité. Qui plus est, les prestations futures pour les bénéficiaires ayant atteint le revenu plafonné ou un revenu supérieur, continueront à diminuer régulièrement de valeur comparativement à leurs gains.

risent certains groupes, par exemple les cotisants âgés ou à faible revenu. D'autres pensent que des prestations proportionnelles sont préférables à une démonstration uniforme car il y a ainsi une certaine relation entre les prestations et le revenu antérieur.

La gestion des assurances sociales n'est pas simple. Elle exige la tenue d'un volume important de dossiers et l'application d'une formule de calcul des prestations qui ajoute à la complexité de l'administration. Heureusement, ce travail a été considérablement réduit par l'emploi d'ordinateurs. Bien que cela réduise l'importance du problème des cotisants et les bénéfices continues à trouver le système complexe. Souvent, le demandeur a du mal à déterminer combien il va recevoir.

Un des problèmes de ce système est que certaines personnes ne bénéficient pas de ces assurances. En outre, pour diverses raisons, telles que la modicité des revenus ou la fréquence des périodes de chômage, le montant des prestations s'avère souvent insuffisant pour une importante proportion des bénéficiaires. Cette formule, améliorée sur le plan de l'universalité et du montant des prestations, peut empêcher nombre de personnes et de familles de sombrer dans la misère, mais elle ne peut absolument pas donner une protection suffisante aux travailleurs dont les revenus sont déjà insuffisants.

Les deux principaux programmes fédéraux qui assurent des prestations à court terme et des pensions à long terme par l'intermédiaire des assurances sociales sont l'assurance-chômage et le Régime de pensions du Canada. Quelles sont leurs principales carences?

Dans le cas de l'assurance-chômage, les possibilités de protection contre les pertes temporaires de revenu en raison de courtes périodes de chômage n'ont pas été suffisamment utilisées. La protection du régime s'étend à beaucoup de gens mais non à tout le monde. De plus, elle est limitée à une situation bien déterminée, l'interruption de revenu due au chômage. En conséquence, la perte du revenu en raison de maladie et aucune disposition ne prévoit les cas de maternité.

L'autre instrument principal d'assurances sociales assure une protection à long terme. Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec protègent l'ensemble de la population active. Sur les plans de l'universa-

en-dessous d'un certain minimum, à savoir, soit le niveau de l'exemption de base de l'impôt sur le revenu, soit un autre minimum.

Les prestations seraient alors calculées de façon à combler la différence

ment ou partiellement la différence entre le revenu réel et le revenu minimum fixé. Elles pourraient aussi être égales à la partie inutilisée de l'exemption de base à laquelle une personne qui ne paie pas d'impôt aurait droit si son revenu lui permettait d'en payer.

L'impôt négatif impose une évaluation des revenus pour déterminer l'admissibilité et le montant auquel la personne aura droit.

#### *b) Dividendes sociaux*

Les dividendes sociaux sont des prestations uniformes versées à toutes les personnes y ayant droit, et qui sont récupérées en tout ou en partie sur les revenus dépassant un certain niveau.

Ils peuvent être payés à tous à un taux uniforme puis récupérés par l'intermédiaire d'un impôt tenant compte du revenu du bénéficiaire. On pourrait aussi en réduire le taux, avant le paiement des prestations, en se fondant sur une évaluation du revenu.

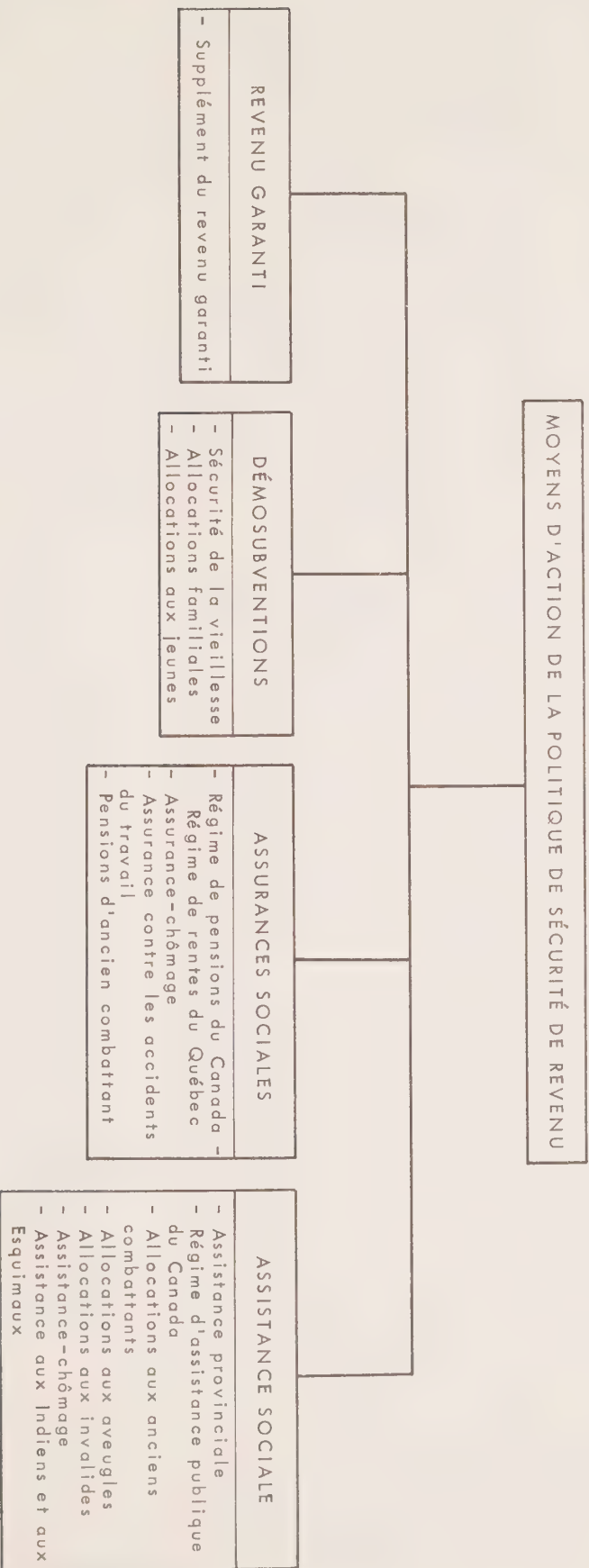
### **LES PROGRAMMES ACTUELS ET LEURS PRINCIPALES CARENCES**

Il nous faut maintenant revoir les divers programmes de sécurité de revenu qui utilisent ces moyens d'action, de façon à voir dans quelle mesure ces programmes tirent partie de la formule utilisée et à en reconnaître les principales carences, compte tenu des deux objectifs de la sécurité de revenu.

#### *Assurances sociales*

Comme mesures de sécurité de revenu, les assurances sociales rallient la majorité des suffrages car tout le monde craint que la perte de l'emploi, la mort du soutien de famille, l'invalidité ou d'autres contingences précipitent la famille ou l'individu dans la misère. Les gens se préoccupent également d'avoir un revenu suffisant lors de leur retraite. Dans le cadre des assurances sociales, la protection est assurée par le paiement de cotisations. Les personnes protégées préfèrent obtenir leurs prestations d'une caisse à laquelle elles ont cotisé plutôt que de recevoir une aide calculée après l'évaluation de leurs besoins, comme dans le cas de l'assistance sociale, ou après l'évaluation de leur revenu, comme dans le cas du revenu garanti. Les subventions internes favo-

TABLEAU II



Dans ce cas, on verse des prestations à tous ceux qui appartiennent à un certain groupe d'âge, la seule condition d'admissibilité étant le lieu de résidence. Ces prestations sont prélevées sur le budget général ou Canada, cette formule a été utilisée pour les enfants et les jeunes de moins de 18 ans (allocations familiales et allocations aux jeunes) et pour les personnes âgées de 65 ans ou plus (Sécurité de la vieillesse). Ces prestations pourraient être, le cas échéant, impossibles.

#### Assistance sociale

L'assistance sociale est accordée après une évaluation des besoins (allocations sociales) ou des ressources (allocations aux aveugles et aux invalides). Les prestations sont prélevées sur le budget général. L'assistance sociale peut comprendre les services de santé et de bien-être social aussi bien qu'une aide financière. La détermination des besoins exige l'évaluation des besoins financiers et des moyens des familles et des individus, afin de fixer le montant des prestations à verser. La détermination des ressources exige une enquête sur le revenu et les avoirs et, l'assistance n'étant accordée que jusqu'à concurrence d'un chiffre déterminé, on ne tient pas compte des besoins financiers. Pour les deux types d'assistance, l'admissibilité est limitée par le montant des avoirs.

#### Revenu garanti

C'est le nom donné à un nouveau type de prestations dont le montant dépend du revenu du bénéficiaire. Pour déterminer ce revenu, on prend en considération le revenu pendant une certaine période. Les avoirs ne sont considérés que dans la mesure des revenus qu'ils rapportent. L'admissibilité fondée sur l'examen du revenu est plus voisine du système de l'impôt social. Il y a plusieurs méthodes d'attribution d'un revenu garanti. Nous en citerons deux: l'impôt négatif sur le revenu et les dividendes sociaux.

#### a) Impôt négatif sur le revenu

L'impôt négatif consiste à payer des prestations aux familles ou aux individus dont le revenu tombe

à un mécanisme qui permet le partage des risques et qui établit un rapport entre les prestations et les cotisations, les gains ou la participation antérieurs. L'élément social introduit des subventions internes dans le système, ce qui le différencie de l'assurance privée. Par exemple, cela peut se produire entre les cotisants les plus jeunes et les plus âgés dans le cas d'un régime d'assurance-retraite.

Les assurances sociales à court terme sont le complément des assurances sociales à long terme. Les deux formes sont administrées séparément et reposent à des contingences différentes du Québec) s'occupe des pensions de ceux qui, en grande majorité, ne sont plus sur le marché et dont la perte de revenu est due à une invalidité prolongée ou permanente, à la vieillesse ou au décès du soutien de famille.

Un troisième type de système d'assurances sociales prévoit le paiement de prestations aux travailleurs assurés de certains corps de métier en cas de maladie professionnelle ou d'accident du travail. Les employeurs de ces corps de métier financent le régime par des cotisations versées à une caisse gérée par un organisme public, la Commission des accidents du travail. Celle-ci, à son tour, paie les prestations. Les prestations versées en cas d'invalidité sont exprimées en pourcentage des gains moyens de l'ouvrier blessé, pendant une courte période précédant son accident. Des pensions sont également versées aux veuves et aux orphelins des ouvriers assurés décédés des suites d'un accident du travail. Les pensions aux anciens combattants sont quelque peu similaires aux indemnités des accidents du travail. Dans ce cas, l'état assume la responsabilité de l'employeur et paie des pensions d'invalidité ou des pensions aux survivants en cas d'invalidité ou de décès imputable au service. Les prestations sont une sorte d'indemnité versée en contrepartie de l'invalidité ou du décès.

mentionné plus haut, il y a environ 1,2 million de personnes qui dépendent totalement ou partiellement des programmes d'assistance sociale. Ces programmes sont administrés par chacune des provinces (qui établissent leurs propres taux de prestations) mais financés à 50 p. 100 par le gouvernement fédéral en vertu du Régime d'assistance publique du Canada. L'assistance et les services sociaux sont accordés après évaluation des besoins de la personne ou de la famille, procédé qui exige une enquête détaillée de la part de l'organisme responsable.

Dans le secteur privé, il y a bien entendu de nombreux organismes de bienfaisance qui apportent une contribution précieuse en offrant logement, nourriture, vêtements et services sociaux aux personnes dans le besoin et aux familles victimes de désastres.

Pour évaluer le système actuel de sécurité de revenu et ses carences, il est utile de revoir d'abord brièvement les quatre formules de sécurité de revenu utilisées, leurs buts et leurs réalisations. Ces formules sont exposées dans le tableau II.

### LES QUATRE FORMULES DE SÉCURITÉ DE REVENU

#### Les assurances sociales

Le droit d'un individu à bénéficier de prestations dépend, dans cette formule, de ses cotisations antérieures, de ses gains ou de son admissibilité au programme. La participation est obligatoire sauf pour certains emplois ou professions exemptés. L'objectif de ce moyen d'action est de verser des prestations en remplacement partiel d'une perte de revenu du cotisant due à différentes situations telles que le chômage ou la vieillesse. Les assurances sociales sont financées par des cotisations qui sont versées à une caisse spéciale distincte des autres comptes gouvernementaux et sur laquelle sont prélevées toutes les prestations. Les mots assurances et sociales ont chacun leur importance. Il y a un élément d'assurance en ce sens qu'il y

Le meilleur moyen de comprendre un système composé d'éléments divers, comme c'est actuellement le cas, est de ranger ces éléments en classes, en fonction de leurs buts. Nous considérerons trois classes, chacune étant plus restreinte que celle qui la précède. De cette façon, il est possible de montrer d'une façon très générale par quels moyens les divers programmes protègent les Canadiens.

## NIVEAUX DE PROTECTION ET DE SOUTIEN

*Classe 1 – Protection du revenu*

qui s'élèvent actuellement à \$6 par mois pour les enfants de moins de 10 ans et \$8 pour ceux de 10 à 15 ans. Le Québec accorde des allocations familiales supplémentaires.

présent régime.

Des pensions d'ancien combattant sont payées à toutes les personnes blessées au service du pays et aux survivants de tous ceux qui sont morts au service des forces

armées.

Bien qu'ils ne fassent pas réellement partie du système de sécurité de revenu, les régimes d'assurance-hospitalisation et d'assurance médicale s'étendent actuellement à la majorité des Canadiens et méritent de figurer dans cette classe. Les frais de l'hospitalisation et des soins médicaux plongent souvent dans la misère des familles et des individus dépourvus de protection.

protection.

Ainsi, ces divers programmes assurent un certain niveau de revenu en-dessous duquel les Canadiens ne peuvent tomber. Naturellement, ils servent aussi de complètement aux économistes personnelles, aux pensions et aux diverses assurances privées.

privées.

De plus, ils s'appliquent plus particulièrement aux personnes ayant un revenu modeste. Par exemple, le revenu du Canada en vertu du Régime de pensions sur la base d'un montant maximal d'autres termes, c'est le montant maximal sur la base duquel sont calculées les

aux enfants de colissants décédés.  
La classe 1 prévoit les garanties supplé-  
mentaires suivantes:

mentaires suivantes:

*Sécurité de la vieillesse*: prestations généralisées (démosubventions) versées à toutes les personnes âgées de 65 ans et plus et qui s'élèvent à \$79.58 par mois en 1970.

1970.  
*Allocations familiales*: prestations générales (démotransventions) versées à toutes les mères et à tous les tuteurs d'enfants et

*Classe 2 — Revenu garanti*

C'est là que se situe le soutien financier accordé aux personnes dont le revenu global est inférieur à un certain montant. Aujourd'hui, cette classe ne renferme qu'un élément, le Supplément du revenu garanti accordé aux pensionnés de la Sécurité de la vieillesse.

Les autres personnes dans le besoin, invalides, veuves, mères abandonnées et leurs enfants et autres catégories de personnes comme les chômeurs chroniques ou les inaptes au travail, tombent directement de la classe 1 à la classe 3, soit l'assistance sociale.

L'assistance sociale.  
La situation des personnes âgées s'est

nettement améliorée. Le Supplément du revenu garanti des personnes recevant une pension de Sécurité de la vieillesse s'élève en 1970 à un maximum de \$31.83 par mois. Ce supplément est fonction du revenu de pensionné, déterminé annuellement de la même façon que le revenu imposable. Le Supplément, tout comme la pension de vieillesse, est sujet à une augmentation annuelle maximale de 2 p. 100, selon un indice des pensions établi en fonction du coût de la vie. Le résultat c'est qu'au Canada en 1970, les personnes

de 65 ans et plus n'ont pas un revenu mensuel, provenant de toutes sources, inférieur à \$1111.41. Introduit en 1967 comme mesure provisoire applicable aux personnes ne recevant que peu ou pas de protection du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec, le régime a eu pour effet de diminuer la dépendance de 800,000 personnes âgées vis-à-vis de l'assistance sociale. Cependant, le Supplément du revenu garanti comporte des limitations puisques, en vertu de la présente législation, il ne s'applique pas aux personnes nées après 1910.

Classe 3 – Assistenza sociale

L'assistance sociale est la dernière ressource des personnes dont les besoins ne sont satisfaits ni par leurs propres efforts, ni par les programmes de classes I et 2, ni par un mélange quelconque de ces deux éléments. Comme nous l'avon

À l'heure-actuelle, les gouvernements fédéral et provinciaux gèrent et financent les programmes de la sécurité de revenu de façon suivante:

*Assurances sociales*  
Le gouvernement fédéral — Assurance-chômage, pensions aux anciens combattants, Régime de pensions du Canada.  
Le gouvernement provincial — Indemnités aux accidentés du travail, Régime de rentes du Québec (équivalent du Régime de pensions du Canada et coordonné avec ce dernier).

*Démosubventions*  
Le gouvernement fédéral — Sécurité de la vieillesse, allocations familiales et allocations aux jeunes.  
Le gouvernement provincial — Allocations scolaires du Québec (y compris des accords spéciaux d'ordre financier conclus avec le gouvernement fédéral) et programme d'allocations familiales supplémentaires au Québec et à Terre-Neuve.

*Revenu garanti*  
Le gouvernement fédéral — Supplément du revenu garanti pour les personnes âgées.

*Aide sociale*  
Le gouvernement fédéral — Allocations aux anciens combattants et assistance sociale pour les Indiens qui vivent dans des réserves et aux Esquimaux.  
Le gouvernement provincial — Programmes gérés par les dix provinces et les deux territoires, mais prévoyant la participation du gouvernement fédéral au moyen d'accords fédéraux-provinciaux conclus aux termes de lois fédérales régissant, entre autres programmes, le Régime d'assistance publique du Canada, ce publié en 1966, et les allocations aux aveugles et aux invalides. (Le gouvernement fédéral subventionne une partie des programmes provinciaux; en ce qui concerne le Québec, des accords financiers spéciaux ont été conclus).

Compte tenu de la situation constitutionnelle et des problèmes de compétence au Canada, comment le gouvernement

fédéral doit-il s'y prendre pour réaliser les deux objectifs de sécurité de revenu exposés au début du présent chapitre?

Il n'est pas possible, dans la conjoncture actuelle d'établir un seul système général de la sécurité de revenu, mais serait possible dans un État unitaire, dans une fédération qui applique déjà un certain nombre de programmes répartis entre différentes compétences, il faut harmoniser au besoin les éléments du système pour en réduire autant que possible la complexité et éliminer toute multiplicité inutile.

Ces objectifs ne donneront leur pleine mesure que si les gouvernements fédéral et provinciaux acceptent de coopérer. Le gouvernement fédéral ne peut réaliser ces objectifs tout seul, pas plus que les gouvernements provinciaux ne le peuvent. Dans certains domaines, chaque gouvernement doit prendre des initiatives lui-même tandis que dans d'autres, une planification et une action concertée s'imposent.

Quel rôle doit donc jouer le gouvernement fédéral dans la réalisation de ces objectifs concernant la sécurité de revenu? En premier lieu, il doit chercher à perfectionner les mesures de sécurité de revenu dont il a la responsabilité pour qu'elles atteignent plus efficacement la pauvreté à court et à long termes. En deuxième lieu, il doit coopérer avec les provinces qui doivent également s'efforcer de rendre plus efficaces les mesures de sécurité de revenu qui ressortissent à leur compétence.

La nature même du rôle du gouvernement fédéral dans cette coopération est liée à des questions de compétence constitutionnelle très fondamentales. Citons l'exemple de l'assistance sociale qui constitue le plus essentiel de tous les programmes de lutte contre la pauvreté. Bien que la part du gouvernement fédéral dans le domaine de l'assistance sociale ait été considérable en fait d'aide financière, de services de consultation, de projets-pilotes et de divers efforts de coopération

tion, les provinces ne sont assujetties, en vertu des accords fédéraux-provinciaux, qu'à quelques conditions générales prescrites par les lois fédérales. Les avis sont très partagés sur cette question. Certains prétendent que le gouvernement fédéral devrait accroître sa part, notamment dans les provinces à faible revenu, d'autres, qu'il devrait préciser davantage et rendre plus rigoureuses les conditions qu'il impose. On soutient d'autre part que le pouvoir central devrait mettre un terme à ce genre de programmes à frais partagés de sorte qu'il ne soit impliqué d'aucune façon dans la gestion des programmes provinciaux, ce qui suppose une restriction des modes de financement pour remplacer la quote-part fédérale et la conclusion d'un accord intergouvernemental quelconque pour prévenir toute entrave à la mobilité des gens. Les répartitions de ces deux points de vue varient selon les provinces et les régions. L'exemple qui précède sert à démontrer que le rôle du gouvernement fédéral dans l'application des programmes régit par les provinces est loin d'être simple.

Ce rôle implique une certaine coopération avec les provinces pour assurer une meilleure coordination, particulièrement lorsque les programmes de sécurité de revenu se chevauchent. La coordination de la planification et de l'élaboration des lignes de conduite s'est déjà révélée possible, bien qu'en d'autres occasions les résultats aient été notablement moins encourageants. Nous osons croire que le présent Livre blanc aura pour effet d'intensifier les efforts d'harmonisation des objectifs et des méthodes de gestion des programmes.

En résumé, le gouvernement fédéral peut poursuivre la réalisation des objectifs sociaux susmentionnés sur deux plans. Il peut d'abord verser des prestations directement aux allocataires et il peut ensuite coopérer avec les provinces tant pour l'application des mesures provinciales que pour la coordination des initiatives fédérales-provinciales.

La stabilité et la croissance économique sont la pierre d'achoppement de tout stimulant social. Les mesures de développement économique engendrent des revenus plus élevés qui peuvent hausser le niveau de vie et fournir les ressources nécessaires au financement des programmes de développement social.

De leur côté, les dépenses dans le domaine de la sécurité de revenu intéressent les êtres humains et les relations humaines. Elles atténuent la misère et les difficultés et améliorent le niveau de vie de gens qui doivent faire face à une crise ou à des besoins constants. La sécurité de revenu comporte aussi un aspect de prévention et de réadaptation tant sur le plan humain que socio-économique. Une aide nécessaire, accordée au moment opportun, peut éviter un effondrement de l'individu ou de la famille. Du point de vue économique, ces dépenses constituent un placement dans le capital humain qui peut également être fructueux. En outre, le maintien des prestations de soutien du revenu pour les gens qui ont fortement tendance à affecter le moindre supplément qu'ils reçoivent à l'achat de biens de consommation, peut assurer une certaine mesure de stabilité économique.

Le progrès économique, en augmentant le niveau des revenus, ne suffit pas à résoudre à lui seul les problèmes liés à la sécurité de revenu ni à combler les autres besoins sociaux. On ne peut, non plus, attendre, pour régler ces problèmes, que le pays devienne de plus en plus prospère. Tous en cherchant à favoriser la croissance économique, il faut donc tenir compte des autres problèmes sociaux, y compris ceux qui se rattachent à la sécurité de revenu. En élaborant ses propositions dans ce domaine et dans les autres domaines sociaux, le gouvernement doit donc s'efforcer d'équilibrer les besoins complémentaires que commande le développement socio-économique et veiller à une juste distribution des avantages, découlant de la croissance économique.

Le système de la sécurité de revenu doit s'étendre à tous les Canadiens; à cette fin, son champ d'application doit

*Étendue et importance de la sécurité de revenu*

## NIVEAUX DE PROTECTION ET DE SOUTIEN

Dans un système de sécurité de revenu, le droit aux prestations est assujéti à un certain nombre de conditions restrictives, dont les cotisations antérieures, les ressources, les besoins, le revenu, l'âge ou la résidence. Ces conditions générales d'admissibilité établissent le droit des individus aux prestations et il y aurait lieu d'établir des procédures appropriées d'appel pour protéger ce droit.

### *Procédure d'appel appropriées*

Le système doit être suffisamment flexible pour s'appliquer convenablement à toutes les circonstances individuelles et familiales. Il peut nécessiter, dans certains cas, le refus de prestations à une personne qui demande une assurance-chômage mais qui refuse un emploi convenable et, dans d'autres, une aide pour raisons humanitaires à l'intention d'un assisté social qui n'a ni les aptitudes ni la motivation voulues pour travailler. À l'égard des personnes qui ne peuvent plus exercer une activité rémunérée ou qui ne peuvent espérer retirer que de maigres gains, telles les personnes âgées ou invalides, la question du désir de travailler ne se pose pas.

En règle générale, l'individu capable d'une activité productive devrait pouvoir subvenir à ses propres besoins et à ceux de sa famille. Le gouvernement a pour tâche d'assurer une permanence de l'emploi par le biais de la croissance et de la stabilité et il lui incombe en outre de veiller à ce que l'employeur paye un salaire minimal acceptable et accorde à l'ouvrier une mesure adéquate de garantie et de soutien du revenu. Pour les sans-emploi, il faudrait créer des services qui aideraient ceux-ci à trouver du travail.

### *La sécurité de revenu et l'emploi*

Être aussi vaste que possible, dans les limites des programmes de l'assurance sociale et, au besoin, il doit donner accès aux autres mesures de soutien du revenu, fondées sur les ressources et les besoins, La sécurité de revenu ne faisait que suppléer aux garanties que les gens doivent personnellement prendre, du point de vue de la protection sociale, le système doit être assez souple pour empêcher autant de personnes que possible de tomber dans la misère, tout en encourageant ceux qui le peuvent à assurer leur propre protection supplémentaire. Le système doit encore, du point de vue des besoins sociaux des gens dont le revenu est peu élevé ou inexistant, assurer un revenu qui permettra à l'individu et à la famille de vivre en santé et honorablement.

Le principe de base de la théorie de la sécurité de revenu est d'apporter à chacun la part qui lui est due aux termes des différents programmes. Les administrateurs devraient dispenser autant d'information sur ces programmes qu'il leur sera possible, simplifier les modes de leur procédure, prendre des décisions justes et rapides, voir à ce que leurs rapports, avec les requérants ou les bénéficiaires, soient courts et assurer un droit de recours contre toute décision administrative. Du fait que les gouvernements fédéral et provinciaux, ainsi que les services municipaux sont engagés dans un grand nombre de programmes divers de sécurité de revenu, il importe que l'on s'efforce constamment d'encourager la coordination et l'efficacité.

## LES QUESTIONS DE COMPÉTENCE CONSTITUTIONNELLE ET LE RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Dans l'élaboration des programmes de sécurité de revenu au Canada, il a fallu tenir compte, au cours des années, d'un certain nombre de facteurs dont le plus essentiel a été le manque de précision des accords constitutionnels relatifs aux compétences fédérales et provinciales. Cette lacune a eu des répercussions sur la structure de notre sécurité sociale et a créé des problèmes de compétence constitutionnelle. Nous devons donc songer aux dispositions constitutionnelles et aux questions de compétence si nous voulons évaluer convenablement les objectifs susmentionnés et le rôle que doit jouer le gouvernement fédéral dans leur réalisation.

Le gouvernement fédéral a précisé sa position sur la répartition des pouvoirs dans ce domaine dans le document de travail du gouvernement du Canada sur la Constitution intitulé: «Sécurité du revenu et services sociaux», publié en 1969. Cette importante question ne sera donc pas étudiée en détail dans le présent ouvrage. Les propositions formulées dans le présent Livre blanc sont conformes aux pouvoirs constitutionnels existants et aux propositions du gouvernement fédéral sur la constitution de demain. On s'est en outre gardé d'appuyer sur toute question controversée de compétence constitutionnelle dont le seul effet serait de retarder la mise en application de changements pressants, et on s'est même efforcé d'éviter ces questions lorsqu'on pouvait le faire.

# LES OBJECTIFS DE LA SÉCURITÉ DE REVENU ET LE RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Dans le chapitre précédent nous avons défini les lignes de conduite dans trois secteurs différents: croissance et stabilité économique, garantie du revenu et soutien du revenu. Toutes sont liées aux besoins et aux problèmes de la sécurité de revenu. Il nous reste maintenant à répondre aux questions suivantes concernant le champ d'application plus restreint des programmes de sécurité de revenu qui s'inscrivent dans le cadre de ces lignes de conduite et objectifs généraux. Quels sont les objectifs et principes directeurs sur lesquels ces programmes se fondent? Quels sont les moyens d'action ou techniques sociales dont on dispose pour les appliquer? Quel est, enfin, le rôle que doit jouer le gouvernement fédéral?

Dans le contexte du présent Livre blanc, la sécurité de revenu se rattache aux programmes de soutien du revenu ou de prestations en espèces, auxquels sont intimement associés les services de la main-d'œuvre, des soins, du bien-être social et de la réadaptation professionnelle. Ce sont les programmes qui font normalement partie du système de sécurité sociale de tout pays.

Le choix des lignes de conduite en matière de sécurité de revenu est déterminé en fonction de deux éléments connexes. Le premier objectif est la sécurité de revenu et le deuxième est le soutien du revenu.

## OBJECTIFS DE LA SÉCURITÉ DE REVENU

### 1. L'objectif de la sécurité de revenu est

d'accorder une protection sociale qui compense l'incapacité exceptionnelle de gain et par voie de conséquence, atténue les difficultés financières et la pauvreté. Cet objectif vise à assurer une base ordonnée et stable de protection sociale sur laquelle la majorité de la population active puisse s'appuyer. Il consiste également à stabiliser et à garantir les revenus de protection contre les risques sociaux que sont le chômage, la maladie, la maternité, la maladie, la ma-

ternité, le décès du chef de famille, l'invalidité et la vieillesse.

2. L'objectif de soutien du revenu consiste à venir en aide à ceux qui vivent dans la pauvreté. Le but est d'atténuer la pauvreté et de réduire le degré de dépendance des gens qui ne perçoivent aucun revenu ou dont le revenu provient de leur travail, des mesures de garantie du revenu ou d'autres sources, est insuffisant. Il consiste également à diminuer le nombre des personnes qui vivent dans la pauvreté ou à atténuer cette pauvreté, dès maintenant. Il repose sur des prestations de soutien du revenu et sur des services assimilés.

Les mesures qui permettront de réaliser le premier objectif restreindront l'ampleur du phénomène de la pauvreté et, partant, le nombre des gens qui feront appel aux programmes sur lesquels repose la réalisation du second objectif. Nombre de ceux qui bénéficient actuellement d'assurances sociales, après avoir contribué pendant un certain temps à ces régimes, échappent aujourd'hui à la pauvreté.

Il est clair qu'il faut accorder la priorité aux gens qui vivent présentement dans la pauvreté. Aucun Canadien ne devrait connaître en permanence les privations et l'injustice sociale comme c'est le cas de bien des gens qui perçoivent actuellement des prestations de sécurité de revenu. Le gouvernement estime que la première étape d'un programme rationnel, bien défini et cohérent, est l'établissement, aussitôt que possible, de mesures supplémentaires de soulagement de la pauvreté qui permettront à la longue d'assurer à tous un niveau satisfaisant de sécurité. La majorité des gens qui connaissent la sécurité et l'aisance partageront déjà leurs gains avec les moins fortunés. Ils seront indubitablement prêts à faire encore plus en ce sens à la condition d'être certains que leurs contributions seront utilisées de façon humanitaire et rationnelle.

Un pourcentage élevé de la population de classe moyenne et inférieure, soumis à de fortes pressions sur le plan matériel, social et écologique, a raison d'envisager

l'avenir avec inquiétude. Ces personnes se rendent bien compte que la sécurité de revenu, actuellement à leur portée, n'est pas assez considérable pour les empêcher de glisser rapidement dans la pauvreté lorsqu'elles devront soudainement faire face à une crise familiale telle que le chômage, la maladie, l'invalidité, le décès ou la désertion. Le gouvernement estime qu'il convient de prendre des mesures supplémentaires pour revaloriser et raffermir le concept de la sécurité de revenu, tant sur le plan de la réalité que dans l'esprit de ces gens qui, grâce à une plus grande sécurité personnelle, pourraient se libérer des contingences matérielles et consacrer leur esprit et leur énergie à la réalisation de leur propre épanouissement.

Il faut atténuer les effets de la pauvreté et augmenter la protection accordée aux gens susceptibles, sans cette aide, de connaître un jour la pauvreté. Cette réalisation, d'autre part, appelle des modifications et des changements dans notre système de sécurité de revenu.

Nous disposons d'un certain nombre de moyens d'action, ou techniques sociales, pour réaliser ces objectifs. Il s'agit entre autres des assurances sociales, des démonstrations, des prestations de revenu garanti et de l'assistance sociale. Chacun de ces moyens assure la sécurité de revenu de façon différente et aboutit à des résultats distincts. Chacun comporte des avantages et des inconvénients. Quand plus d'une formule est en cause, les mesures de sécurité de revenu devraient être conçues de façon à harmoniser ces formules le plus efficacement possible en vue de réaliser les objectifs prévus. L'importance accordée à ces différentes formules dans le système global doit être fonction de l'évolution des besoins prioritaires et des différents stades du développement socio-économique.

En élaborant les mesures de sécurité de revenu qui nous permettront de réaliser ces objectifs, nous devons tenir compte d'un certain nombre de principes directeurs et de questions de compétence constitutionnelle dont les plus importants sont exposés ci-dessous.

Les régimes d'assurance-médicale contribuent indirectement à garantir des revenus suffisants à tous. Par le répartition systématique des risques de maladie, ceux qui se portent bien et qui travaillent contribuent à défrayer les soins de ceux qui sont malades. Cette formule libère les revenus familiaux du fardeau imprévu de lourdes dépenses médicales et permet à la famille de disposer d'un revenu approprié à ses besoins courants.

Les régimes complets de l'assurance-hospitalisation et des soins médicaux contribuent déjà énormément à combler les besoins sanitaires actuels du Canada. Leur coût reflète en partie l'importance qu'ils revêtent. Au cours de l'année financière en cours, les contributions fédérales aux programmes provinciaux atteindront 1,160 millions de dollars. Le niveau des dépenses est élevé et augmente très rapidement.

#### *Logement*

La politique du logement influe sur les buts socio-économiques en déterminant les conditions du milieu et le niveau des revenus. La possibilité de disposer d'un abri convenable à un prix raisonnable, présente intérêt social direct. La construction de logements pour les personnes âgées, empêche le coût du logement d'absorber une trop grande partie du budget familial. La réduction des frais de logement est donc liée étroitement aux mesures de sécurité

de revenu. La rénovation urbaine, la démolition des taudis et l'application de certaines normes à la construction des logements, permettent d'améliorer le milieu, et l'aménagement de parcs, de terrains de jeu, d'installations de loisirs et d'établissements communautaires dans les projets de construction domiciliaire et de rénovation urbaine, améliorent le milieu social.

#### *Éducation*

Les mesures concernant l'éducation contribuent directement à la réalisation de l'objectif social ultime en influant sur nos styles de vie et sur notre milieu social. L'un des buts principaux d'une démocratie est de créer une société instruite et devenir des citoyens utiles, et les adultes doivent pouvoir être autonomes et subvenir à leurs propres besoins. Les programmes dans le domaine de l'éducation doivent préparer les enfants à la vie démocratique et aider les vieilles personnes à profiter pleinement de la vie. Ces mesures contribuent aussi de façon indirecte à assurer des revenus suffisants pour tous. C'est là un des buts des programmes qui visent à donner aux jeunes la compétence technique et professionnelle dont ils auront besoin demain, et à recycler les adultes dont les aptitudes ont souffert des changements techniques. La lourde et

rapide augmentation des frais dans le domaine de l'éducation a été ressentie à tous les échelons de gouvernement. Le gouvernement fédéral affectera, au cours de la présente année financière, approximativement 750 millions de dollars à l'enseignement post-secondaire.

### **PERSPECTIVES DE LA SÉCURITÉ**

#### **DE REVENU**

L'exposé qui précède offre une vue d'ensemble à partir de laquelle on peut analyser les mesures de garantie du revenu. On s'aperçoit que, d'un certain point de vue, la sécurité repose sur un ensemble de mesures économiques, destinées à augmenter ou à maintenir celui-ci. Envisagée d'un autre point de vue, elle fait partie d'un réseau plus étendu de mesures sociales. Ces dernières contribuent toutes à la réalisation de l'objectif social d'endement, qui consiste à assurer aux Canadiens un revenu suffisant et un milieu naturel et social satisfaisant où ils pourront vivre honoralement et en bonne santé. Ces mesures grèvent lourdement les ressources gouvernementales et comportent des rivalités d'intérêts. Certaines mesures peuvent aider en effet une personne à améliorer son sort et empêcher une autre de réaliser ses ambitions. Il s'agit de s'entendre sur les mesures à prendre, sur la façon de les appliquer, l'importance à leur donner et la façon de répartir les frais.

individus qui, autrement n'auraient eu d'autre possibilité que de s'adresser aux organismes provinciaux de bien-être social.

#### *Relations industrielles*

La sécurité économique n'est pas seulement affaire de développement industriel, de création d'emplois ou de services de recyclage et de placement. Les travailleurs doivent également avoir la garantie que les salaires qu'ils reçoivent les rémunèrent convenablement pour le travail qu'ils fournissent. Les autorités fédérales et provinciales ont adopté, à cette fin, des lois sur les négociations collectives et le salaire minimal, ainsi que des codes du travail. Toutes ces mesures contribuent à créer un climat économique dans lequel les travailleurs peuvent espérer voir leur travail justement rétribué.

Le gouvernement fédéral offre aux secteurs relevant de sa compétence un cadre législatif ainsi qu'un certain nombre de services de soutien aux mécanismes de négociation collective; ces derniers permettent aux employeurs et aux syndicats de définir en commun les tarifs salariaux et les conditions d'emploi. Intéressant un grand nombre d'emplois, ces mécanismes influent directement sur leur revenu et sur leurs conditions de travail.

Les textes fixent les normes minimales d'emploi à respecter, avec quelques variantes, par tous les employeurs relevant de la compétence fédérale. Le gouvernement a présenté, lors de la dernière session parlementaire, des mesures législatives portant le salaire fédéral minimal de \$1.25 à \$1.65 l'heure, tout en se déclarant décidé à prendre à l'avenir, des mesures assurant une révision fréquente de ce salaire minimal. Ces nouvelles lois et ces nouvelles orientations auront, de toute évidence, des répercussions importantes sur les salaires des travailleurs canadiens situés tout en bas de l'échelle des revenus. Le gouvernement projette également une vaste refonte de la législation sur les normes d'emploi qui portent aussi bien, à l'heure actuelle, sur les salaires minimaux que sur les heures de travail, la rémunération du surtemps, les congés annuels et les jours fériés.

Les lois interdisant également les pratiques discriminatoires dans l'emploi, qu'elles reposent sur un critère de race, de couleur, de religion ou d'origine ethnique, tout en instituant légalement le principe «travail égal, salaire égal», d'une telle importance pour la main-d'œuvre fémin-

nine, toujours plus nombreuse. Ces dispositions, actuellement à l'examen, contribuent largement, entre autres, à éviter que l'on écarte certaines personnes d'emplois rémunérateurs pour des motifs arbitraires, inadmissibles au Canada.

#### MESURES SOCIALES

La politique de garantie du revenu dépendra en partie, pour son efficacité de celle des autres mesures sociales.

Les mesures sociales complètent et renforcent souvent les mesures de garantie du revenu. C'est le cas, par exemple, de l'assurance-chômage, ou des services de soins, du bien-être social et de la main-d'œuvre par rapport à l'assistance. L'individu ne pourra être indépendant et subvenir à ses propres besoins que dans la mesure où il bénéficiera de soins préventifs, de réadaptation et de services sociaux efficaces. Cela déterminera dans un laps de temps, sa capacité à vivre sans l'appoint de mesures de soutien du revenu.

D'autres mesures sociales ont un effet similaire aux mesures de sécurité de revenu pour fournir protection et assistance. On en a un exemple avec les logements subventionnés destinés aux personnes à faible revenu, ainsi qu'avec l'assurance-hospitalisation et l'assurance-médicale.

Il y a bien sûr d'autres mesures sociales qui n'ont qu'un rapport lointain avec la garantie du revenu, mais jouent un rôle d'importance capitale pour le progrès social. Il en est ainsi de la politique de la culture et des loisirs qui permet aux enfants de devenir des adultes bien portants et à ces derniers de mieux vivre.

#### *Services de bien-être social*

Les services de bien-être social ont été créés sous les auspices d'organismes publics et privés, répartis à travers le Canada, pour répondre aux besoins sociaux divers de la collectivité dans son ensemble et pour fournir des services sociaux aux bénéficiaires de l'assistance sociale. Les organismes bénévoles et religieux et les groupes de citoyens font naître et fournissent toute une gamme de

services communautaires de bien-être social.

Les services de bien-être social sont au moins aussi variés que les problèmes qu'ils veulent résoudre. Les services de réadaptation aident les invalides et les déshérités à retourner sur le marché du travail. Les services-conseils aident les familles à résoudre leurs problèmes matrimoniaux et les désaccords entre les parents et leurs enfants. Les services aux jeunes les aident à sérier leurs problèmes et à s'intégrer à la société dans laquelle ils vivent. Les services de garde et ménage-res-visiteuses permettent aux mères qui ont des enfants à charge de subvenir à leurs besoins et offrent une solution lorsque l'un des parents est malade ou absent. Les services en établissement permettent de soigner les malades, les vieillards et ceux qui souffrent de troubles affectifs.

La plus grande partie du système public de bien-être social porte sur la gestion des prestations et des services. Jusqu'à la création, en 1966, du Régime d'assistance publique du Canada, le gouvernement fédéral participait au financement de l'assistance sociale. Dans le Régime des services de bien-être social, les services de bien-être social et les projets de développement communautaire ont été inclus de façon à donner une plus grande envergure à l'aspect prévention et réadaptation dans les programmes provinciaux. Il est bien évident qu'il reste beaucoup à faire pour améliorer la situation financière des services, afin de les rendre plus effectifs, plus accessibles, et d'en améliorer la distribution.

#### *L'organisation des soins*

La politique sanitaire d'un pays contribue directement à permettre à tous de vivre honorairement et sainement. Le but du système de soins est d'assurer à tous le bien-être physique, moral et social. Cela suppose la mise sur pied de services sanitaires efficaces pour prévenir ou éliminer la maladie ou l'infirmité, réadapter les malades ou les infirmes et assurer la salubrité du milieu naturel.

Le rôle que jouent les soins dans les conditions d'habitat parfaitement saines est reconnu de tous. Les mesures d'hygiène publique, les services de la nutrition et les mesures de lutte contre la pollution sont très répandus et bien connus. Il faut encore, pour assurer un environnement social sain, divers services de réadaptation et mesures de lutte contre l'usage des drogues.

outre pour effet de réduire les impôts des personnes seules dont les revenus vont jusqu'à \$3,400 par an et pour les personnes mariées dont les revenus sont inférieurs à \$9,100 par an. Si l'on considère tous les changements proposés, on estime que près de trois millions de contribuables paieraient des impôts moins élevés, ce qui représenterait une augmentation de revenu personnel disponible pour bon nombre des personnes à faible revenu.

#### Mesures de péréquation

La politique du gouvernement fédéral à l'égard des provinces défavorisées est liée à la politique fiscale. Les provinces dont les sources de revenus sont inférieures à celles des provinces plus riches reçoivent des versements de péréquation qui leur permettent d'assurer des niveaux de revenus plus élevés à leurs habitants. Ces versements s'élèvent à environ 800 millions de dollars par an, et ils ont une répercussion marquée sur le niveau de vie des gens des provinces défavorisées.

#### Mesures de soutien de l'industrie

Recherche — Un important élément des mesures d'expansion économique du gouvernement, est l'importance que celui-ci attache aux travaux de recherche industrielle et scientifique. Dans la société post-industrielle, la nation prospère sera celle qui jouira d'une technologie avancée. Pour assurer la croissance et l'expansion économiques, la recherche industrielle et scientifique au Canada doit se maintenir au même rang que celui des autres pays évolués et doit favoriser la formation de scientifiques, d'ingénieurs et d'autres spécialistes nécessaires au développement de l'économie canadienne. Par sa politique scientifique, le gouvernement vise à encourager le développement des connaissances scientifiques et techniques de manière que l'industrie canadienne puisse maintenir et améliorer sa situation concurrentielle sur les marchés mondiaux.

*Mesures d'aide à certaines industries* — Un certain nombre des mesures gouvernementales adoptées assurent une aide financière à certaines industries, et par conséquent aux travailleurs de ces industries. La liste de ces mesures est assez longue et comprend les mesures tarifaires, les subventions aux transports et aux mines, les mesures de soutien des prix et de commercialisation des produits agricoles, l'assurance-récolte, les mesures mêmes d'assistance aux agriculteurs, l'assurance-indemnisation aux pêcheurs, les garanties hypothécaires et les prêts spéciaux à

l'industrie automobile ou à tout autre fabricant défavorisé par les réductions tarifaires. Toutes ces mesures supposent des programmes spéciaux de soutien du revenu dans des secteurs précis de l'économie. Leur effet est de stimuler la production et l'emploi, de prévenir les mises à pied dans les cas de compétition serrée ou de perte de marchés, ou de garantir les revenus contre des pertes imprévues.

#### Expansion économique

Le gouvernement a mis en application un programme d'expansion économique régionale pour favoriser le développement socio-économique des régions défavorisées. Le programme vise à améliorer l'offre d'emplois dans les régions particulièrement défavorisées à cet égard, par le biais de mesures devant inciter les industries à s'y implanter. Non seulement ces nouvelles activités industrielles créent des emplois à l'intention des travailleurs jusqu'à en chômeage ou sous-emplois, mais elles stimulent également la vie économique des régions à faible taux de croissance, où elles contribuent ainsi à l'élévation du niveau d'ensemble des revenus.

Les programmes d'expansion régionale ont également pour objet de favoriser la réforme du milieu social et naturel dans les régions particulièrement mal desservies. Ils prennent en charge les investissements d'infrastructure des collectivités, comportant les établissements scolaires aussi bien que les canalisations d'eau et de transport.

On a également prévu des programmes à frais partagés qui, par le truchement des provinces, aideront la population des régions défavorisées à s'adapter à l'évolution économique et à tirer parti des nouvelles chances de développement. Ces programmes comportent des mesures fort variées de réaménagement des ressources dans les secteurs ruraux ainsi que de progrès social.

Ce programme de réduction des disparités régionales, par le biais de la croissance économique et d'une plus grande équité sociale, constitue donc un des grands axes de la politique globale du gouvernement en matière de progrès social. Sa réussite éventuelle allégera d'autant le fardeau représenté par les programmes de sécurité de revenu, dans le même temps, le secteur productif de notre économie sera mieux en mesure de prendre en charge ceux qui sont dans le besoin.

#### Services de main-d'œuvre

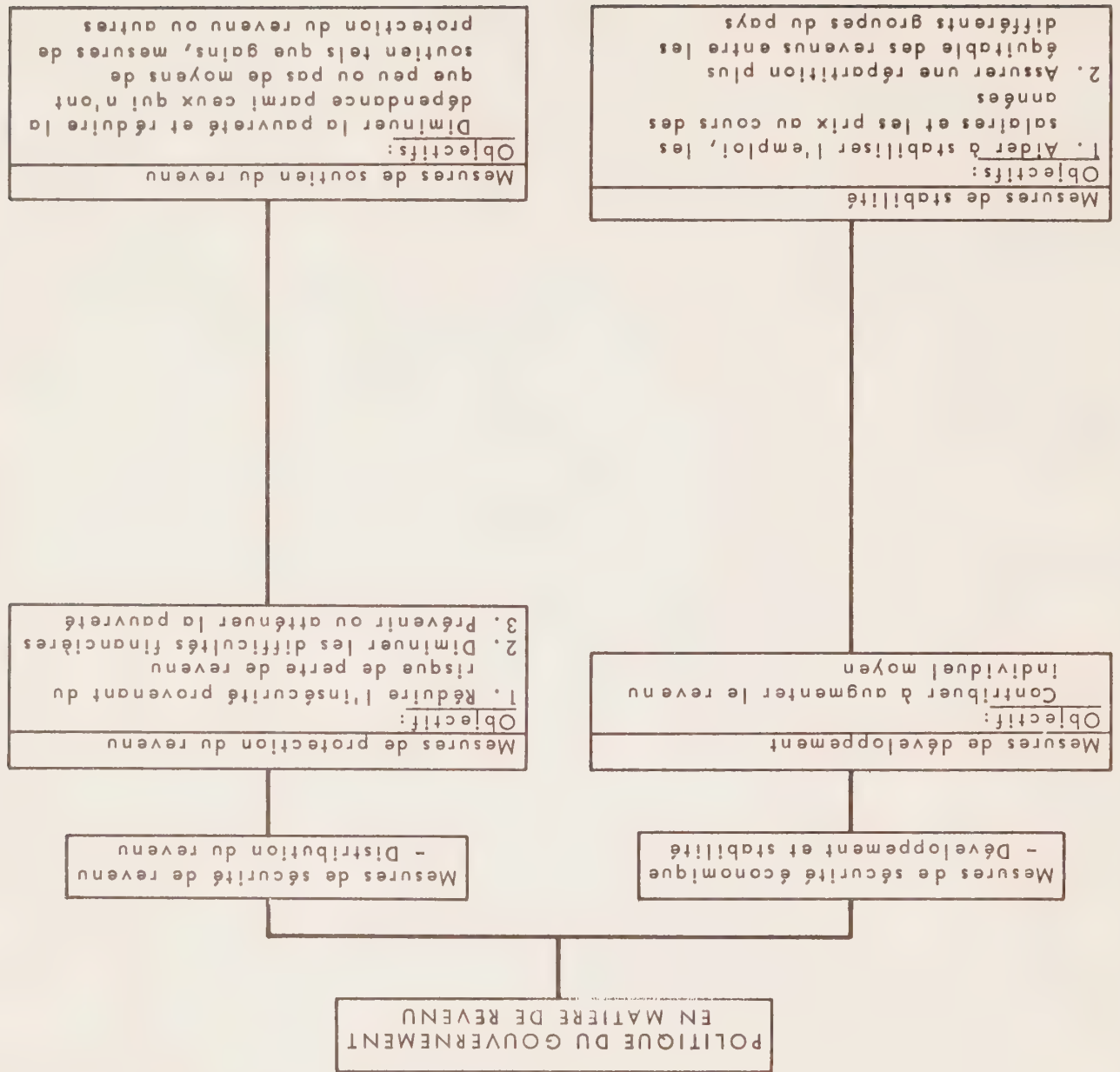
Les mesures qui facilitent l'utilisation rationnelle et complète de la main-d'œuvre et qui permettent d'élever le niveau de compétence des travailleurs canadiens sont étroitement rattachées à la question du développement industriel et de la création d'emplois. C'est pour y parvenir que le programme de main-d'œuvre du gouvernement, au cours des dernières années, a été grandement étendu. Par l'intermédiaire de son système complet de placement, de formation des adultes, de mobilité de la main-d'œuvre, les Services de la main-d'œuvre du Canada sont en mesure de réduire le chômage et les disparités des revenus et d'encourager la répartition plus rationnelle des travailleurs et travailleuses qui, autrement, resteraient oisifs et devraient recourir à l'assistance sociale et à l'assurance-chômage. Ainsi, en plus d'aider directement les travailleurs et leurs familles, ce programme réduit le fardeau des dépenses de la sécurité du revenu qui incombe aux Canadiens en général.

Les 350 Centres de main-d'œuvre du Canada comptent plus de 3,000 conseils-qualités qui fournissent une assistance personnelle à plus de 2 millions de personnes chaque année. Ces derniers procurent un emploi ou assurent une formation à plein temps ou à temps partiel, à plus d'un million de personnes. Les dépenses de formation des adultes atteignent près de 300 millions de dollars par an.

Le gros des services de la main-d'œuvre est consacré aux hommes et aux femmes qui ont de réels besoins économiques et le marché du travail. Il est évident que la plupart des gens qui ont recours aux Services de la main-d'œuvre du Canada éprouvent des difficultés persistantes dans le domaine de l'emploi. De récentes enquêtes ont démontré qu'un tiers de toutes les personnes inscrites aux Centres de la main-d'œuvre ont des revenus familiaux de moins de \$3,000 et que plus de 20 p. 100 reçoivent des prestations sociales ou sont affiliées. C'est en fonction de ce groupe de personnes que l'interdépendance des programmes de bien-être social et des programmes de main-d'œuvre est la plus évidente. Des évaluations approximatives indiquent qu'au cours d'une année, les conseillers en main-d'œuvre sont en mesure de trouver de l'emploi ou de fournir une formation à environ la moitié des personnes intéressées, c'est-à-dire à plus de 200,000

TABLEAU I

MOYENS D'ACTION



que parce qu'elles ne peuvent travailler, ou ne peuvent trouver du travail, ou ne peuvent trouver un emploi suffisamment rémunérateur pour subvenir aux besoins de leur famille. Elles ne bénéficient pas non plus des mesures de garantie du revenu parce qu'elles n'ont pu contribuer suffisamment, dans le passé, pour s'assurer l'admissibilité à une telle protection. De nombreux autres facteurs qui peuvent empêcher une personne d'assurer à elle-même et à sa famille le minimum vital ont déjà été discutés. Les programmes de soutien du revenu sont donc destinés à réduire la pauvreté dans l'immédiat en fournissant une aide financière, des biens ou des services. Ils réunissent les secours d'urgence, l'assistance en général et les programmes de suppléement du revenu. Il existe en outre un certain nombre de services dont l'objectif est très voisin de celui des programmes de soutien du revenu. Ces services, qui ont pour mission de créer des conditions favorables au développement de la capacité de gain des gens et de leur permettre ainsi d'accéder à l'autonomie, comprennent, entre autres, la réadaptation professionnelle, l'acquisition d'une nouvelle motivation, le recyclage et le déplacement de la main-d'œuvre de même que des mesures relatives à l'instruction, aux soins et à l'organisation de garderies.

L'objectif fondamental de ces mesures est clair :

— réduire la pauvreté qui persiste en dépit des effets favorables que sembleraient avoir d'autres programmes et mesures dans le domaine du développement et de la stabilité économiques ainsi que de la garantie du revenu.

Le tableau I expose les objectifs touchant aux mesures de sécurité économique et de sécurité de revenu.

## MESURES DE SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE

Sous la désignation de sécurité de revenu, le présent Livre blanc englobe les notions de protection et de soutien de revenu et traite des mesures s'y rapportant à l'intérieur des institutions de sécurité sociale. Ces mesures, toutefois, doivent être envisagées dans le cadre de la politique économique qui influe sur les revenus de la population en général.

Toute une gamme de mesures de sécurité économique a été conçue pour assurer stabilité et croissance du revenu de l'ensemble des Canadiens. Ces mesures ont un effet important sur l'étendue de la sécurité requise par le système de sécurité de revenu. Elles varient depuis des politiques fiscales et monétaires jusqu'à des politiques particulières destinées à atteindre des objectifs spécifiques.

*Politique fiscale et monétaire*

Ce sont probablement les mesures fiscales et monétaires du gouvernement qui produisent le plus d'effet sur l'emploi et sur les revenus. En d'autres termes, cet objectif est réalisé grâce à l'ensemble des mesures économiques qui embrassent les dépenses du gouvernement, aux divers moyens par lesquels il finance ses dépenses et ses investissements, et à la façon dont il gère les fonds dont il dispose pour l'économie en général.

Si le niveau et la répartition de la production, de l'emploi et des revenus résultent avant tout de décisions prises dans le secteur privé et soumises aux forces animant les marchés industriels et commerciaux, la ligne de conduite gouvernementale peut les influencer de deux manières. Premièrement, en changeant directement le volume total des dépenses et en déterminant à quoi elles seront consacrées et à quelle région elles s'appliqueront, les pouvoirs public pourront influencer sur le rythme d'ensemble de l'activité économique.

Deuxièmement, ces mesures peuvent exercer une influence indirecte mais très puissante sur les dépenses et les investissements des particuliers et des entreprises commerciales. Le gouvernement peut inciter d'autres personnes à la dépense au moyen d'encouragements ou de dégrèvements fiscaux et en augmentant la masse monétaire. Réciproquement, les mesures monétaires et fiscales peuvent réduire l'activité économique par l'augmentation des impôts et la restriction du volume de la masse monétaire. Le rythme de l'activité économique, à son tour, influera sur le nombre d'emplois à la portée des Canadiens et sur la possibilité pour eux de gagner leur vie.

Le gouvernement a cherché, au moyen de ses mesures économiques, à maintenir un niveau élevé de croissance économique, à assurer le plein emploi, une stabilité raisonnable des prix, une répartition équitable des revenus croissants et à réduire les disparités économiques régionales. Toutefois, le jeu des forces en présence au sein de notre économie est tel que tous ces objectifs ne peuvent être atteints simultanément. Par exemple, une croissance économique rapide et la stabilité des coûts et des prix ne sont pas toujours compatibles à court terme.

C'est en grande partie la stabilité des prix qui détermine si les revenus que touchent les gens leur permettent de vivre honorairement et en bonne santé. Les personnes qui occupent la position la plus faible dans le processus des négociations, c'est-à-dire — les pensionnés, les ouvriers à faible revenu, et leurs familles, souffrent le plus des augmentations de prix, puis-que leurs revenus sont relativement fixes. Les mesures de stabilisation des prix constituent donc un élément important de la politique générale dans le domaine du revenu.

La Commission des prix et revenus a été créée en 1968 pour aider à stabiliser le niveau des prix, tant en cherchant à rallier les groupes d'intérêts économiques de la collectivité à un programme volontaire de restriction. Des directives générales ont été recommandées pour la réglementation de la hausse des prix et des salaires en vue de favoriser la croissance régulière de toute l'économie, et de protéger les personnes à faible revenu contre les privations qu'engendre l'inflation. Au cours des derniers mois, la tendance inflationniste s'est quelque peu relâchée. Les prix ont monté d'environ 3,6 p. 100 en 1969. Pendant les huit premiers mois de 1970, la hausse des prix est tombée à 1,8 p. 100. Il semble désormais qu'on ait réussi, dans une certaine mesure, à freiner la hausse des prix.

*Politique fiscale*

Les mesures fiscales comportent aussi des objectifs sociaux du fait de leurs répercussions sur les revenus. Le pouvoir d'achat d'une famille dépend du revenu disponible après imposition. C'est ce revenu nu disponible qui doit être suffisant pour assurer un niveau de vie sain et honorable. Dans son Livre blanc sur la réforme fiscale, le gouvernement a proposé d'alléger le fardeau de l'imposition pour les groupes à faible revenu en relevant le niveau d'exemption pour les personnes mariées et les célibataires. Ce seul changement permettra d'exempter près de 750,000 personnes de la catégorie imposable, de tout versement d'impôt sur le revenu. Des conditions spéciales ont été aussi proposées pour les mères qui travaillent, selon lesquelles ces dernières pourraient déduire le coût de la garde de leur enfant de leur revenu imposable, jusqu'à concurrence de \$500 pour chaque enfant de moins de 14 ans et de \$2,000 par famille. Les taux d'imposition proposés et les allocations de dépenses auraient en

# MESURES ECONOMIQUES ET SOCIALES

Un certain nombre de mesures économiques et sociales ont été adoptées comme supplément et complément de l'initiative personnelle pour essayer de fournir un niveau de revenu adéquat. Un examen de ces mesures montre leur importance pour la sécurité de revenu et leur degré d'interdépendance.

Les mesures de sécurité économique prises par le Gouvernement encouragent et aident l'entreprise privée à procurer des emplois aux Canadiens alors que, dans un même temps, les mesures étatiques de sécurité de revenu, assurent une quantité et un soutien essentiels du revenu pour ceux qui sont incapables de travailler ou de trouver du travail. Trois ensembles de mesures gouvernementales ont été conçus pour augmenter, garantir et soutenir les revenus individuels.

## SÉCURITÉ ECONOMIQUE

### Mesures de développement et de stabilité - Augmenter et maintenir la productivité et l'emploi et, de ce fait, augmenter les revenus des Canadiens en général. Ces mesures sont importantes tant du point de vue du niveau de vie des Canadiens en général que de l'apitide du pays à supporter les charges découlant des programmes de sécurité de revenu.

## SÉCURITÉ DE REVENU

### Mesures de garantie du revenu - Aider à régulariser le montant de revenu d'un particulier, au cours des années, ou lui assurer une compensation pour une perte exceptionnelle de sa capacité de gain. Elles tendent à empêcher des personnes ou des familles qui possèdent un revenu normal pendant la plus grande partie de leur vie, de tomber dans la misère.

### Mesures de soutien du revenu - Aider le pauvre directement, dans tous les cas où la première, ou la deuxième ligne de conduite précitée n'est pas complètement efficace. La forme du programme dépend du genre particulier de pauvreté. Il existe de nombreuses raisons

sous à la pauvreté des gens et certains programmes seront plus efficaces si on les adapte soigneusement aux gens qui éprouvent le problème plutôt qu'aux conséquences du problème.

### Mesures de développement et de stabilité

Le bien-être de la collectivité dépend, dans son ensemble, de la possibilité de l'économie de procurer au peuple les biens et les services qu'il désire. A son tour, cette possibilité est fonction de la productivité de l'ouvrier moyen. Plus cette productivité sera élevée, plus ce dernier pourra réaliser ses propres désirs et plus nombreuses seront les ressources disponibles pour satisfaire aux besoins collectifs, y compris la réduction de la pauvreté.

Dans le cours normal des événements, les gens obtiennent un revenu en travaillant et en investissant. Des facteurs échappant à leur volonté peuvent gêner ce processus. Le chômage, des variations dans la demande des services d'un ouvrier ou de la production d'une industrie, et le manque d'information, sont des facteurs de ce genre. Il en résulte des revenus inférieurs à ceux qui auraient pu être obtenus autrement.

Tout un ensemble de mesures est nécessaire en vue d'assurer que les personnes qui peuvent être employées le seront, et que le niveau des revenus sera socialement acceptable. La politique d'ensemble, sur le plan fiscal et monétaire, contrôlée, sur le plan de l'emploi, des prix et des taux d'intérêt de même qu'à régir le volume total de la demande. Les mesures concernant la main-d'œuvre, l'éducation et l'expansion économique ont pour objet de promouvoir des emplois mieux rémunérés en offrant aux gens la possibilité d'accroître leur compétence- et leurs ressources humaines, en créant de nouveaux emplois et en donnant une information plus étendue. Les mesures fiscales visent à réaliser un certain équilibre entre l'encouragement à l'expansion économique et une répartition équitable du fardeau de l'impôt. Des programmes particuliers de subventions ont pour objet de soutenir les revenus des

travailleurs dans les industries qui sont menacées par des conditions difficiles. Bien que toutes ces mesures aient des répercussions importantes sur les revenus des gens en général, leurs effets sur les revenus individuels sont, pour la plus grande part, indirects. Néanmoins, leurs objectifs fondamentaux consistent à :

- contribuer à hausser les revenus moyens des particuliers,
- aider à stabiliser l'emploi, les salaires et les prix au cours des années, et
- assurer une répartition plus équitable des revenus parmi les différents groupes à travers le pays.

### Mesures de garantie du revenu

De nombreuses personnes qui ne sont pas pauvres actuellement, ou qui ne devaient pas le devenir si l'on se base sur le revenu convenable qu'elles vont probablement toucher pendant toute leur vie, risquent, à certains moments, de faire face à des pertes de revenu. La maladie, l'invalidité et le chômage temporaire peuvent trapper la plupart des gens. L'insuffisance des épargnes faites en vue de la retraite constitue une autre éventualité. Les particuliers ne réussissent pas à faire des économies suffisantes pour parer à ces interruptions de revenus, ou n'ont pas la possibilité de le faire par l'entremise d'organismes privés. Les programmes publics doivent donc assurer cette protection du revenu.

Ces mesures devraient stabiliser les revenus et compenser pour la perte ou la réduction de la capacité de gain. L'assurance-chômage, l'assurance médicale, l'assurance retraite, l'assurance invalidité et l'assurance de survie sont des exemples évidents des mesures de garantie du revenu.

Les objectifs fondamentaux de ces mesures sont :

- de réduire l'insécurité entraînée par le risque de perte de revenu,
- d'atténuer la gêne matérielle,
- de prévenir ou d'atténuer la pauvreté.

### Mesures de soutien du revenu

Certaines personnes ne tirent aucun profit des mesures de croissance économique

L'autre aspect est inhérent au Régime de la sécurité de revenu. Les programmes de sécurité de revenu qui prévoient des prestations pour les personnes faisant normalement partie de la population active doivent être structurés de telle façon que, de concert avec les services de main-d'œuvre, ils puissent encourager ces gens à travailler plutôt qu'à recourir à la sécurité de revenu et doivent éventuellement permettre de réduire la mesure dans laquelle on fait appel à l'assistance sociale à l'intérieur du système de la sécurité de revenu. Bien que le rôle de l'assistance sociale puisse être sensiblement restreint au cours des prochaines années, le perfectionnement de cette formule pose un grand nombre de questions d'importance vitale pour ceux dont elle constitue en-core le soutien du revenu.

Les critiques dont font l'objet les programmes de sécurité de revenu portent aussi sur l'étendue de la garantie accordée par les assurances sociales telles que l'Assurance-chômage et le Régime de pensions du Canada.

On critique et on met en question le fait que des dépenses très considérables sont effectuées au titre de démosubventions telles que les allocations familiales et la sécurité de la vieillesse alors que l'Etat ne parvient pas, à l'intérieur du système de la sécurité de revenu, à procurer une aide adéquate à ceux qui vivent dans la pauvreté.

Le rôle que pourrait jouer le revenu garanti, soit à la place du système actuel, soit comme l'un des principaux moyens d'assurer la sécurité de revenu à l'intérieur du système, constitue une nouvelle question fondamentale à débattre.

Si on examine le système dans son ensemble, il y a lieu de s'interroger sur le cumul des prestations et sur le double emploi dans l'administration. Dans quelle mesure pareilles critiques sont-elles justifiées? À quel point précis la coordination fait-elle défaut? Certains vont jusqu'à suggérer que le système entier devrait être mis de côté et remplacé par un seul programme.

Tous ces besoins et problèmes d'ordre général mettent en évidence l'inquiétude suscitée par de nombreux aspects singuliers et frustrants des formules actuelles. Dans les chapitres suivants nous examinerons ces problèmes en détail. Nous analyserons aussi les lacunes du système actuel et nous étudierons des moyens d'y remédier.

On s'est posé bien des questions sur la répartition actuelle des ressources dans le domaine de la sécurité de revenu. Pourquoi l'assistance sociale verse-t-elle au père d'une famille nombreuse des prestations aussi élevées que le salaire qu'il pourrait toucher en travaillant? Les bénéficiaires eux-mêmes se demandent pourquoi ils ne peuvent travailler à temps partiel afin de suppléer aux prestations d'assistance sociale qu'ils perçoivent quand cette façon de procéder pourrait à la longue se révéler plus économique, du fait qu'elle réduirait d'autant la plus grande cause de mécontentement en matière de sécurité de revenu l'assistance sociale, ou ce que l'on désigne souvent sous le nom de bien-être social. Comme on l'a déjà indiqué, environ 1,200,000 personnes touchent des prestations sociales. Environ un million d'entre elles ne perçoivent aucun revenu, sinon un revenu très limité, et ne peuvent pas être considérées comme membres de la population active.

On déploie en outre le fait que le revenu représenté par l'assistance sociale ne permet à bien des bénéficiaires ni de se procurer le minimum vital ni de sauvegarder leur vie privée et leur dignité. L'examen du système de la sécurité de revenu est la façon d'imprimer à celui-ci une nouvelle orientation qui encouragera les gens à moins dépendre de l'assistance sociale tant pour le présent que pour l'avenir. Cet examen comporte deux aspects. Le premier est étranger au système de la sécurité de revenu. Les politiques économiques des pouvoirs publics aident l'emploi et par conséquent réduisent le nombre de chômeurs aptes au travail qui doivent recourir à l'assistance sociale.

Le principal problème auquel il faut faire face est le fait qu'il existe environ 4 millions de gens à bas revenus dans notre pays, alors qu'une somme annuelle de près de 4 milliards et demi de dollars est consacrée à divers programmes de sécurité de revenu. Or, comment peut-on assurer à ces personnes une sécurité et un soutien de revenu plus efficace? Deux questions fondamentales se posent. Fait-on un usage aussi rationnel que possible des

ressources affectées à la sécurité de revenu? En second lieu, le peuple canadien est-il prêt à supporter une hausse des prestations liées à la sécurité de revenu afin de prémunir les économiquement faibles contre les risques sociaux susceptibles de leur causer de graves difficultés financières et les préserver ainsi de la misère?

Dans la première catégorie, 25 p. 100 des personnes recevaient une assistance en raison de leur âge, les autres 75 p. 100 étant composées d'invalides, d'aveugles ou de pères incapables au travail et ayant des enfants à charge. 27 p. 100 des personnes sans soutien de famille étaient des veuves, 36 p. 100 des mères abandonnées et 23 p. 100 des mères célibataires élevant leur propre-enfant. 8 p. 100 des célibataires ou chefs de famille qui bénéficiaient du programme général d'assistance sociale demeuraient dans des maisons de repos, 51 p. 100 étaient jugés incapables de gagner leur vie, mais en chômage.

Il y avait en Alberta, au mois de mars 1970, environ 29,300 cas et 77,000 assistés au titre des programmes provinciaux et municipaux. C'était, dans environ la moitié des cas, des personnes âgées, malmalades ou invalides; pour un quart, des personnes sans soutien de famille et pour un dernier quart, des personnes sans capacité de gain. Dans la première catégorie, l'assistance était due à l'âge dans 36 p. 100 des cas, à l'invalidité physique ou à la maladie chez 49 p. 100 d'entre eux et à la débilité mentale dans 11 p. 100 des cas. 30 p. 100 des personnes à revenu restreint et recevant une assistance au titre du programme provincial, avaient un emploi, mais un salaire insuffisant pour subvenir à leurs besoins essentiels.

Le nombre d'assistés aptes au travail, mais sans emploi, représentait 30 p. 100 des cas à Terre-Neuve, 20 p. 100 dans l'Ontario et 17½ p. 100 dans l'Alberta au mois de mars 1970. L'évolution de la principale élément susceptible de modifier, à court terme, le nombre d'assistés sociaux.

## PROBLÈMES

542,000 chômeurs au Canada en mars 1970 et 398,000 en septembre de la même année. On pense qu'environ 30 p. 100 d'entre eux ont des revenus annuels inférieurs au niveau retenu dans le tableau I.

#### Les assistés sociaux

On dispose de très peu de renseignements sur la nature des assistés sociaux dans l'ensemble du Canada. Certaines provinces ont cependant procuré des renseignements précieux pour brosser un tableau général.

En mars 1970, environ 1,250,000 personnes, y compris des enfants, bénéficiaient de l'assistance sociale au Canada. Sur ce nombre, on comptait à peu près 500,000 chefs de famille ou célibataires dont la moitié ne pouvait être classée dans la population active pour raison d'âge, d'invalidité ou de responsabilités familiales. Les autres 250,000 chefs de famille et célibataires se composaient de personnes en chômage, sous-employées ou incapables de recouvrer leur indépendance financière sans réadaptation ou autres services communautaires.

Malgré les différences entre programmes provinciaux d'assistance publique et systèmes d'enregistrement des données relatives aux bénéficiaires, les chiffres disponibles traduisent la situation des personnes qui doivent recourir à l'assistance sociale en guise de soutien de revenu. Les nombres de cas requérant des services sociaux à Terre-Neuve, dans l'Ontario et dans l'Alberta, donnent une idée de la situation sur le plan national.

Il y avait en mars 1970, à Terre-Neuve, environ 83,700 assistés, dont 22,625 célibataires ou chefs de famille. La cause en était, pour 48 p. 100 de ce dernier groupe, l'âge ou l'invalidité, pour 19 p. 100, l'absence du conjoint et pour 33 p. 100, l'insuffisance du salaire, généralement en raison du chômage. 15 p. 100 des cas du premier groupe étaient dus à l'âge, 44 p. 100 à la maladie et 38 p. 100 à l'invalidité physique, à la débilité mentale ou à l'inadaptation sociale. Les personnes privées de soutien de famille étaient pour 61 p. 100 des veuves et pour 19 p. 100 des personnes abandonnées ou séparées. 88 p. 100 des personnes au salaire-insuffisant étaient des travailleurs saisonniers.

Il y avait au mois de mars 1970, en Ontario, à peu près 121,000 cas d'assistés sociaux et 334,800 bénéficiaires au total. Y sont compris les assistés au titre familial couvrant des catégories parti-

age, traduit sans équivoque le problème auquel doivent faire face les personnes de 65 ans ou plus. Les personnes âgées rencontrent bien plus de difficultés lorsqu'il s'agit de personnes seules plutôt que de couples et, dans l'ensemble, ont une vie moins facile que celles qui sont plus jeunes.

Le pourcentage élevé de personnes indépendantes à revenu modique correspond à un certain nombre d'éléments, à savoir, entre autres, qu'on y trouve les personnes âgées vivant seules, les invalides, les jeunes gens arrivant sur le marché du travail, les étudiants et autres. Étant donné que les chiffres du tableau représentent des pourcentages, on néglige le fait que l'unité familiale est supérieure à 500,000 chefs de famille ou célibataires plus à chaque fois, si l'on veut comparer les familles et les personnes indépendantes.

#### Catégories particulières

Ces données relatives à toute la population laissent à penser que certaines catégories sociales ont plus tendance que d'autres à souffrir de la pauvreté.

*Les personnes âgées* — Plus de 800,000 personnes âgées de plus de 65 ans ont un revenu tellement bas qu'elles ont droit au Supplément du revenu garanti. Environ les deux tiers de cette catégorie d'âge tombent au-dessous des niveaux de revenu retenus dans le tableau I.

*Les invalides* — On estime qu'il existe environ 180,000 invalides dans le besoin dont l'âge varie entre 18 et 65 ans, y compris quelque 60,000 personnes souffrant de débilité mentale. Les cas de débilité mentale sont encore plus nombreux chez les moins de 18 ans, puisque l'on compte en effet près de 200,000 enfants arriérés dont bon nombre deviendront éventuellement des assistés sociaux.

*Mères ayant des enfants à charge* — Plus d'un tiers des familles composées d'une mère et des enfants à sa charge ont des revenus situés en-deça du niveau retenu dans le tableau I. Il y a en tout environ 150,000 mères seules qui élèvent 330,000 jeunes enfants.

*Familles ayant des enfants de moins de 18 ans* — Près d'un quart des 3,5 millions de familles ayant des enfants de moins de 18 ans se situent au-dessous du niveau de revenu retenu dans le tableau I.

indépendantes disposaient d'un bas niveau de revenu, en 1967, si l'on se fonde sur une étude effectuée par le Bureau fédéral de la Statistique sur la répartition du revenu et sur la pauvreté au Canada. Les seuils retenus dans cette étude pour définir un revenu modique étaient de \$1,740 pour les personnes indépendantes et de respectivement \$2,900, \$3,480, \$4,060 et \$4,640 pour les familles de deux, trois, quatre et cinq personnes ou plus. Le tableau I montre la proportion, dans une catégorie donnée, de l'ensemble des familles où des personnes indépendantes dont le revenu se situait en 1967 en-dessous de ce seuil de revenu modique.

La disparition de la pauvreté dépend essentiellement de la vigueur du secteur privée de l'économie ainsi que de l'efficacité des mesures gouvernementales de plus à chaque fois, si l'on veut comparer la croissance et de stabilité. On a estimé par exemple dans cette étude que entre 1965 et 1967, la proportion des familles situées en-dessous du seuil de revenu modique a décliné de 21.2 p. 100 à 18.6 p. 100. Si l'on tient compte de la hausse des prix, le revenu familial a augmenté, en termes réels, d'environ 8 p. 100 en deux ans. Les familles situées en bas de l'échelle de répartition des revenus ont plus profité que la moyenne de l'augmentation générale des revenus. Cette variation de la répartition des revenus souligne l'importance du contexte plus vaste de la sécurité économique et des mesures de croissance et de stabilité qui s'y rapportent.

Le tableau I donne un aperçu général des revenus modestes et permet de situer certains des secteurs prioritaires réclamant une attention particulière. Le fait que l'on trouve une proportion très élevée de familles et de personnes indépendantes à revenu modique dans nombre de régions du Canada démontre l'importance des programmes de développement régional. Le pourcentage considérable de familles et de personnes indépendantes à très bas revenu et inactif, soit 46.4 et 70.7 p. 100, révèle l'importance de programmes adaptés de sécurité de revenu pour les personnes âgées et invalides, par exemple. Le pourcentage appréciable de familles à revenu modique et dirigées par une femme, soit 35.6 p. 100, montre, entre autres, le besoin d'efforts plus soutenus en faveur des mères qui, ayant des enfants à charge, désirent subvenir à leurs propres besoins et à ceux de leur famille. Ce pourcentage révèle, d'autre part, le besoin d'assurer aux mères en question une meilleure sécurité de revenu. La rubrique montrant la répartition par

EVALUATION DE LA PAUVRETE

On ne s'entend pas toujours sur la façon de mesurer la pauvreté ou sur le niveau de revenu qui distingue ceux qui sont pauvres de ceux qui ne le sont pas. Les techniques de mesure de la pauvreté abouissent toutes à des conclusions différentes dont plusieurs ont été exposées dans le mémoire que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a présentée au Comité sénatorial d'étude sur la pauvreté, à l'appendice portant sur l'évolution historique des concepts et mesures du minimum vital. En plus de ces approches de nature plus théorique, on peut aussi adopter l'approche pragmatique qui consiste à examiner les éléments d'un budget familial réduit au strict minimum et le coût de chacun de ces éléments.

Tableau 1. Proportions (%) de familles et de personnes indépendantes dont le revenu est inférieur au seuil choisi (a), suivant des caractères donnés, en 1967

Personnes indépendantes	Familles	Par région du résidence									
		Au total	Provinces atlantiques	Québec	Ontario	Province des Prairies	Colombie-Britannique	Par régime d'emploi du chef de famille	Salarié	Travailleur autonome, y compris exploitants agricoles	Par sexe du chef de famille
		%	33,7	20,3	12,4	23,0	16,2		8,8	34,6	17,2
		%	18,6	39,0	32,5	39,8	40,5		21,4	40,8	29,9
										Inactif	Masculin
											Féminin
											35,6
											47,7
											14,9
											25 - 34
											35 - 44
											45 - 54
											55 - 64
											65 - 69
											70 et plus
											43,2
											57,2
											31,8
											18,3
											39,0
											26,0
											15,4
											14,8
											11,6
											38,0

(a) Revenu de \$1,740 pour une personne indépendante, et de respectivement \$2,900, \$3,480, \$4,060 et \$4,640 pour les familles de 2, 3, 4 et 5 personnes ou plus.  
Source: B.F.S. Répartition du revenu et pauvreté au Canada, 1967  
Tableau 6, page 14.

Près d'un cinquième de toutes les familles et deux cinquièmes des personnes

qui y contribuent, qu'ils soient d'origine économique, sociale, culturelle ou physiologique.

Les facteurs économiques qui peuvent conduire à la pauvreté comprennent la pénurie d'emplois, une baisse dans la demande d'une spécialité donnée ou d'un produit particulier, la difficulté d'amener les travailleurs à s'établir aux endroits où l'emploi est abondant, et la productivité réduite de certains travailleurs en raison des techniques périmées utilisées dans leur industrie ou du manque général de capitaux ou de matériaux.

Les facteurs sociaux comprennent entre autres l'inaccessibilité à certains emplois, la productivité inférieure de quelques travailleurs en raison d'une ins-truction ou d'aptitudes limitées et le manque d'information en général. Certaines personnes sont pauvres parce que des obligations familiales les empêchent de travailler, d'autres parce que le chef de famille refuse de s'acquitter de ses obligations familiales. Il existe un autre facteur influant sur la pauvreté, celui-là de nature cyclique, c'est-à-dire que le pauvre est incapable d'assurer à ses enfants les moyens d'échapper à ce mode de vie. Les enfants subissent d'abord l'état de leurs parents, ce qui les contraint ensuite de demeurer pauvres et de transmettre ces mêmes cir-constances à leurs enfants, perpétuant ainsi le cycle de la pauvreté.

On peut également relever un certain nombre de facteurs d'ordre culturel. Certaines gens doivent parfois faire face à des préjugés ethniques, raciaux ou linguisti-ques qui peuvent les maintenir dans la pauvreté. L'incapacité des parents à sub-venir aux premiers besoins de leurs en-fants ou à leur assurer une instruction convenable peut éventuellement acculer ces derniers à la pauvreté. Et nul doute que d'autres personnes sont pauvres parce qu'elles étaient trop enclines à prendre des risques inutiles ou à dépenser plutôt que de songer à l'épargne.

Toutefois, les facteurs les plus com-muns de la pauvreté sont probablement d'ordre physiologique ou psychologique. L'incapacité physique ou l'infirmité, y compris la vieillesse, peuvent empêcher les gens de travailler. L'incapacité men-tale, qu'elle soit attribuable à l'artéria-tion, à une blessure ou à une maladie, ne permet pas à certains autres de subvenir à leurs besoins. Certains peuvent aussi être pauvres par manque de motivation au travail.

Dans l'étude des facteurs qui contri-buent à l'existence de la pauvreté, il convient de distinguer entre la pauvreté collective et la pauvreté individuelle. La première résulte d'un relentissement des affaires, d'un chômage massif ou de dis-parités économiques dans une région défavorisée. Elle comporte parfois cer-tains aspects culturels quand elle touche tous les membres d'un groupe culturel, ethnique ou linguistique, ou les habitants des quartiers de taudis d'une ville. La pauvreté individuelle découle d'un revers de fortune ou de l'incapacité de l'indi-vidu; elle peut être temporaire, si elle est attribuable à la maladie ou au chômage, ou chronique quand elle résulte de la vieillesse, d'une invalidité physique ou de l'incapacité mentale.

On peut habituellement remédier à la pauvreté collective en stimulant l'activité économique ou en éliminant les barrières sociales. La suppression de la pauvreté individuelle est toutefois beaucoup plus complexe. On s'en rendra mieux compte en examinant quelques-uns des facteurs

FACTEURS D'INFLUENCE

La conception que l'on se fait de la pauvreté ne doit pas cependant se limiter à l'absence de revenu. Il fait l'associer également à l'inégalité des chances dans le domaine de la santé, de l'instruction, de l'emploi et des loisirs. La pauvreté signifie encore un milieu déprimant, un sentiment de frustration, d'échec et d'aliénation de la société. Cependant, c'est le manque de revenu qui constitue le centre de gravité des programmes de sécurité de revenu.

Aujourd'hui, cependant, le terme de pauvreté sert plus fréquemment à dési-gner un état de privation relative. Il suppose que le sujet est privé du revenu, de l'égalité des chances, du milieu naturel et du respect de soi que la société juge normaux. Peter Townsend voit dans les pauvres ceux dont les ressources devien-nent à la longue sensiblement inférieures à celles dont dispose la famille moyenne dans la même communauté. Victor Fuchs se sert d'une définition mathématique pour décrire la pauvreté: c'est l'état de celui dont le revenu est inférieur à la moitié du revenu médian des familles de sa collectivité.

bohm Rowntree définissait la pauvreté comme une situation dans laquelle les revenus ne suffisaient pas à assurer le minimum nécessaire au maintien de la capacité physique. Ce genre de pauvreté existe encore.

Le concept de la pauvreté a évolué au cours des années et aujourd'hui ce terme peut revêtir deux significations très distinctes.

À un moment donné, on entendait par pauvreté un état de privation *absolue*. Être pauvre équivalait à percevoir un revenu qui se situait en-deçà du minimum vital.

autrement dit, à être démunis au point de ne pouvoir subsister et d'être incapable de travailler. Il y a soixante-dix ans, See-

autres, c'est-à-dire celles qui peuvent subvenir à leurs besoins et celles qui ne le peuvent pas. Étant donné que la faculté de gens de subvenir à leurs besoins dépend de la situation de l'économie, et en particulier du marché du travail, il est peut-être faux de parler de ceux qui ne peuvent pas travailler. Lorsqu'il y a, par exemple, pénurie de main-d'œuvre, beaucoup de personnes âgées et invalides peuvent trouver du travail mais dans le cas contraire ces mêmes personnes ne pourraient sans emploi et doivent dépendre pour leur subsistance d'un revenu provenant de pensions ou de prestations de l'assistance sociale. Sans doute serait-il donc plus juste de distinguer entre les personnes qui devraient avoir le choix de travailler ou de ne pas le faire et les personnes à qui ne s'applique pas ce choix.

La plupart des gens admettront qu'il est absurde d'attendre des personnes âgées qu'elles gagnent leur vie. On peut également faire entrer dans cette catégorie les gens affligés d'une incapacité grave et prolongée ainsi que les arriérés ou les malades mentaux. La plupart de ces personnes ne sont pas en mesure de travailler et l'on ne s'attend pas qu'elles le fassent. Pour bon nombre d'entre elles, les programmes de sécurité de revenu constituent donc l'unique ou la principale source de revenu.

Les mères qui sont seules et ont charge de jeunes enfants ne sont pas en mesure de subvenir à leurs propres besoins si on ne dispose pas de garderies de jour ou d'autres services à qui elles pourraient confier leurs enfants pendant les heures de travail. Il est bien sur que beaucoup de ces mères préfèrentait subvenir à leurs propres besoins et à ceux de leur famille. Elles ne pourraient cependant le faire que si on leur offrait une possibilité quelconque de recyclage et une gamme appropriée de services sociaux, notamment des garderies de jour ainsi que des services de ménagères-visiteuses et d'orientation.

Dans la deuxième catégorie se classent les gens qui, normalement, devraient subvenir à leur besoins. Il s'agit des membres

Dans la deuxième catégorie se classent les gens qui, normalement, devraient subvenir à leur besoins. Il s'agit des membres visitieuses et d'orientation.

La politique de sécurité de revenu du Canada a fait l'objet de critiques à plus d'un titre et de plusieurs sources à la fois. Les commentaires formulés en ce sens indiquent clairement que les mesures actuelles suscitent du mécontentement. Certaines personnes, par exemple, déplorent le manque de coordination qui demeure entre les divers programmes et se plaignent du fait que les objectifs semblent mal définis. D'autres personnes, constatant que la pauvreté persiste, s'en prennent à l'ensemble du système de sécurité de revenu. Les partisans du système, par contre, rappellent que les programmes en question ont été instaurés afin de faire face à des problèmes particuliers, selon les priorités et les objectifs du moment.

Le présent ouvrage examine le système de la sécurité de revenu à la lumière de ces critiques et de quelques autres jugements et propose des moyens de répondre plus efficacement aux besoins de protection et d'assistance des gens. Mais avant tout, il importe d'examiner la nature du problème.

## LES BESOINS

Lorsque nous parlons du besoin d'un soutien du revenu, nous songeons à deux éléments très distincts. Certains gens ont un emploi et disposent d'une certaine garantie de revenu, mais craignent pour leur avenir et celui de leurs familles s'ils devaient un jour perdre leur emploi et se trouver dans l'incapacité de travailler. Ils ont besoin d'une protection contre certains risques sociaux, protection à laquelle ils peuvent contribuer par voie de prélèvement sur leur revenu actuel. Pour ces gens, la sécurité de revenu représente une mesure de prévention contre la pauvreté. D'autres personnes, par contre, n'ont aucune source de soutien pour leur revenu et ont besoin d'une aide en espèces pour vivre. La sécurité de revenu représente pour elles l'atténuation de leur pauvreté.

Pour mieux comprendre ces besoins, nous devons classer les gens dans deux catégories différentes: les personnes qui font partie de la population active et les

pauvrete.  
Pour mieux comprendre ces besoins,

Lorsque nous parlons du besoin d'un soutien du revenu, nous songeons à deux éléments très distincts. Certaines gens ont un emploi et disposent d'une certaine garantie de revenu, mais craignent pour leur avenir et celui de leurs familles s'ils devaient un jour perdre leur emploi et se trouver dans l'incapacité de travailler. Ils ont besoin d'une protection contre certains risques sociaux, protection à laquelle ils peuvent contribuer par voie de prélevement sur leur revenu actuel. Pour ces gens, la sécurité de revenu représente une mesure de prévention contre la pauvreté. D'autres personnes, par contre, n'ont aucune source de soutien pour leur revenu et ont besoin d'une aide en espèces pour vivre. La sécurité de revenu représente pour elles l'atténuation de leur

Le présent ouvrage examine le système de la sécurité de revenu à la lumière de ces critiques et de quelques autres jugements et propose des moyens de répondre plus efficacement aux besoins de protection et d'assistance des gens. Mais avant tout, il importe d'examiner la nature du problème.

La politique de sécurité de revenu du Canada a fait l'objet de critiques à plus d'un titre et de plusieurs sources à la fois. Les commentaires formulés en ce sens indiquent clairement que les mesures actuelles suscitent du mécontentement. Certaines personnes, par exemple, déplorent le manque de coordination qui demeure entre les divers programmes et se plaignent du fait que les objectifs semblent mal définis. D'autres personnes, constatant que la pauvreté persiste, s'en prennent à l'ensemble du système de sécurité de revenu. Les partisans du système, par contre, rappellent que les programmes en question ont été instaurés afin de faire face à des problèmes particuliers, selon les priorités et les objectifs

urgente. En même temps, le Régime de sécurité du revenu familial maintient une mesure de protection du revenu pour les familles à revenus moyens.

Les critères d'orientation du Livre blanc ont été respectés grâce aux principes suivants:

- Redistribution des ressources actuellement disponibles en vue d'atteindre à une efficacité maximale et à la sélection du soutien du revenu.
  - Augmentation des prestations partout où cela est possible en utilisant les caisses d'assurance sociale existantes pour assurer des avantages sociaux améliorés.
  - Réorganisation des programmes existants, comme l'assistance sociale, pour leur permettre d'atteindre, avec plus de succès, leurs objectifs sociaux.
- Un point final et important consiste dans le fait que ces avancées peuvent être faites sans altérer les politiques sociales et économiques destinées à faire augmenter la productivité nationale, laquelle non seulement maintient les gens à l'abri de la pauvreté, mais fournit aussi les moyens de venir en aide à ceux qui sont en difficulté.

programme d'assurance sociale pour éviter, dans l'avenir, la nécessité de verser un supplément massif du revenu aux personnes de plus de 65 ans.

Les modifications au R.P.C., au sujet des cotisants invalides et de leur femme, offrent encore une garantie de revenu aux personnes qui ne peuvent raisonnablement s'attendre à travailler, et en utilisant l'assurance sociale, confèrent ainsi à la protection un caractère de droit. Les ouvriers en courte période de chômage recevront, grâce aux modifications proposées concernant l'assurance-chômage, une protection supplémentaire.

Le nouveau Régime de sécurité du revenu familial réunit deux conceptions, celle de la sélection et celle de la lutte contre la pauvreté, en mettant entre les mains des mères dont le revenu est faible des sommes beaucoup plus élevées. Les ressources disponibles sont concentrées dans les domaines où les besoins humains sont les plus grands. Le programme des allocations familiales, en vertu duquel on verse maintenant des allocations aux mères, sans considération du revenu familial, sera abandonné au profit d'une priorité plus

Les changements apportés grâce à deux mesures importantes de soutien du revenu, à savoir la sécurité du revenu familial et le Supplément du revenu garanti, auront pour résultat de faire passer un total de \$470 millions par année aux moins éligibles qui ont les revenus les moins élevés au Canada.

Les nouvelles propositions touchant à la protection du revenu dans le cadre du Régime de pensions du Canada, auront pour résultat d'augmenter les prestations d'environ 365 millions de dollars en 1973-1974.

Ces propositions répondent, dans la mesure où cela est raisonnablement possible actuellement, aux critères précédemment établis. Le renforcement du S.R.C. permet de venir directement en aide à un groupe de gens plus âgés et pauvres, qui ne peuvent espérer être reclassés dans la population active. La création d'un taux uniforme de pension de Sécurité de la vieillesse y contribue en permettant au gouvernement de concentrer ses efforts sur les personnes âgées qui en ont le plus besoin. Les dispositions du Régime de pensions du Canada concernant les pensions de retraite et de veuve, utilisent un

Les personnes recevant, en 1972, une pension de veuve ou d'invalidité, en vertu du régime existant, verront celle-ci rajustée en 1973 en fonction des nouveaux taux plus élevés.

Si elles sont adoptées ces propositions auront au cours des années une profonde répercussion sur la protection des revenus de presque tous les Canadiens. Lorsque les pensions plus élevées commenceront à être payées, les risques de tomber dans la misère seront considérablement réduits pour les individus et les familles. La couverture supplémentaire accordée aux survivants, aux travailleurs invalides et à leurs personnes à charge, assurera une protection à un groupe de personnes qui trop souvent ont dû avoir recours au bien-être social.

#### Coût et financement

En adoptant une politique de redistribution des ressources existantes entre les personnes qui en ont le plus besoin, le gouvernement est en mesure de proposer des changements majeurs en matière de sécurité de revenu, de manière à améliorer le niveau des revenus de plusieurs millions de Canadiens sans provoquer une augmentation importante des impôts.

*Caisse de sécurité de la vieillesse*—Le coût additionnel de \$194 millions pendant la première année, relatif aux propositions se rapportant à la S.V. et au S.R.C., sera financé par les fonds existants.

*Régime de sécurité du revenu familial*—Auto-financement assuré en supportant les prestations aux familles les plus aisées et en rendant les prestations impossibles.

*Régime de pensions du Canada*—Les avantages complémentaires peuvent être, tout d'abord, prélevés sur la Caisse, dont les fonds ont cru plus rapidement qu'on ne s'y attendait à l'origine et ce, sans augmenter la contribution générale jusqu'après 1985. Une augmentation du plafond maximal des gains ouvrant droit à pension, aurait toutefois pour conséquence, des contributions plus élevées au taux actuel pour la plupart des gens dont les gains dépassent le présent plafond. *Assistance sociale*—Jusqu'à ce qu'un accord ait été réalisé avec les provinces, il n'est pas possible de présenter une évaluation du coût additionnel que cette aide peut entraîner.

#### Considérations administratives

Malgré les critiques concernant le système de garantie du revenu du Canada, considéré comme compliqué sans nécessiter par les nombreux programmes particuliers, la conclusion à laquelle une étude approfondie ne permet pas d'échapper, c'est que le système est, en réalité, un ensemble de politique reliées entre elles et

#### Assistance sociale

Ce domaine important de la sécurité de revenu est de la compétence des gouvernements provinciaux. Bien que les propositions précédentes puissent avoir pour effet de diminuer la dépendance de nombreuses personnes vis-à-vis des services de bien-être social, il n'y a aucun doute que les programmes d'assistance sociale seront encore nécessaires pendant de nombreuses années. En conséquence, le gouvernement fédéral désire faire tout ce qu'il peut pour que les systèmes d'assistance sociale existants ne méritent plus, à l'avenir, les critiques qui leur sont maintenant adressées. Le véhicule de l'activité fédérale en ce domaine est le Régime d'assistance publique du Canada, en vertu duquel le gouvernement fédéral paie 50 p. 100 des frais d'assistance publique. Le gouvernement fédéral souhaite, à la plus proche occasion, entreprendre des discussions avec les gouvernements provinciaux, afin d'améliorer les programmes d'assistance sociale. Les discussions porteront, entre autres questions, sur le droit des personnes nécessiteuses à recevoir de l'aide et des services sociaux par des moyens et à des taux qui assurent décence et dignité; les meilleures possibilités à assurer aux familles et aux enfants grâce à l'extension des services de garderie et de ménagères-visiteuses; les besoins spéciaux des personnes handicapées et invalides; et l'encouragement, dans le cas des assistés sociaux aptes au travail à profiter des occasions de formation à un emploi.

#### Assurance-chômage

Le Livre blanc, publié par le gouvernement en juin 1970, met en avant les principaux changements à ce programme,

## CONCLUSION

Quoi qu'il en soit, il est essentiel que les divers programmes soient étroitement coordonnés afin qu'ils servent au mieux les plus grandes priorités de la nation. Les précédentes propositions démontrent qu'on a pris grand soin d'assurer que les diverses modifications s'équilibrent et qu'elles s'unissent pour servir les objectifs de cette politique sans gaspillage ni double emploi. De ce fait, le gouvernement fédéral collaborera avec les gouvernements provinciaux afin d'éviter tout double emploi dans l'administration ou tout cumul des prestations.

Ces programmes comportent quatre formules différentes de sécurité de revenu: le revenu garanti, les démonstrations ou programmes universels, les assurances sociales et l'assistance sociale.

Le regroupement qui résulte des améliorations proposées a pour effet, non seulement de changer l'ordre des priorités et de concentrer les ressources disponibles sur les gens qui en ont le plus besoin, mais aussi de changer l'importance qui devra être placée à l'avenir sur ces quatre formules. L'assurance sociale, qui empêché les gens de tomber dans la misère, et la Sécurité de revenu, qui soulage directement la pauvreté, doivent être renforcées d'une manière substantielle. La formule universelle deviendra, dans l'ensemble, moins importante pour la sécurité de revenu. Finalement, les changements dans les trois précédentes formules sont destinés à réduire la dépendance des gens à l'égard de l'assistance sociale et à venir en aide aux familles à faible revenu et qui ont des enfants.

En conséquence: la condition de millions de gens dont le revenu est faible sera améliorée; des centaines de milliers de personnes échapperont à la pauvreté et la protection essentielle du revenu de la plupart des gens sera améliorée. Ces propositions contribueront substantiellement à la prévention et à la réduction de la pauvreté au Canada. Que cela ait été fait principalement par la redistribution, pour une meilleure utilisation de l'argent déjà dans le système, prouve une rationalisation majeure des programmes de sécurité du revenu.

critiques faites sur les programmes exis-

nants.

Les arguments en faveur d'un régime de revenu garanti important et unique, remplaçant tous les programmes existants de sécurité de revenu, ont été étudiés en profondeur. Très peu de programmes existants peuvent être abandonnés sans mettre de nombreuses personnes en difficulté. Les pensions de Sécurité de la vieillesse et d'ancien combattant n'en sont que deux exemples. En outre, un régime complet, offrant des prestations adéquates, serait extrêmement coûteux mais les recherches seront poursuivies dans cette voie importante. Entre-temps le présent Livre blanc formule des propositions en vue de l'extension d'une formule sélective de revenu garanti.

Le meilleur moyen de parer aux carences du système existant ne consiste pas, actuellement, à démanteler le système en faveur d'un nouveau programme généralisé de revenu garanti. Il convient essentiellement de réviser chacune des mesures de sécurité de revenu, de réorienter l'ordre de priorité et la portée des programmes et de trouver la combinaison de programmes qui permettra le mieux de remplir les objectifs essentiels de la sécurité de revenu.

PROPOSITIONS GÉNÉRALES

Pour les années à venir le gouvernement propose de s'attacher aux points suivants:

- développer la formule du revenu garanti comme moyen principal de lutte contre la pauvreté;
- de ce développement découlera un déplacement de la politique des prestations universelles entraînant un nouveau régime de sécurité de revenu familial et des modifications de la loi sur la sécurité de la vieillesse;
- renforcer les assurances sociales de sorte que, combinées avec la productivité et les économies individuelles, elles empêchent la majorité de la population de sombrer dans la pauvreté;
- donner une importance moindre à l'assistance sociale en augmentant celle du revenu garanti et des assurances sociales;
- assurer le concours du gouvernement fédéral aux provinces pour les aider à améliorer leurs programmes d'assistance sociale, à coordonner les mesures fédérales et provinciales de sécurité de revenu et à élaborer des mesures générales de sécurité de revenu pour les Canadiens.

Pour concrétiser ces mesures, il faudra

faire un certain nombre de modifications majeures. En voici les principales: *Régime de sécurité du revenu familial* (ancienne-

- A compter de septembre 1971, une somme de \$16 par mois et par enfant de moins de seize ans sera versée à la mère de famille dont le revenu combiné (mari et femme) ne dépasse pas \$4,500 par an.
- Les prestations mensuelles diminueront progressivement avec l'augmentation du revenu familial jusqu'à cesser aux gens qui n'ont que peu de chances d'avoir des revenus supplémentaires un pouvoir d'achat substantiellement accru. Avec la pension de la Sécurité de la vieillesse qui est de \$79.58, le total actuel est au maximum de \$111.41 pour une personne seule et \$222.81 pour un couple. Pour la première fois, le nouveau programme reconnaît qu'une personne seule a des frais supérieurs à la moitié de ceux d'un couple.

*Régime de pensions du Canada*

Les changements ne peuvent être introduits avant janvier 1973 car il faut consulter les provinces et respecter l'engagement légal d'un préavis de trois ans pour les changements importants. Il importe de maintenir constamment la similitude du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec afin que ce système d'assurance demeure de portée nationale.

Une série de modifications techniques permettra d'augmenter les prestations de la façon suivante (les prestations qui seraient payables en vertu du régime existant dans l'année mentionnée figurent entre parenthèses):

Retraite -	Un maximum de \$162 par mois en 1971 (\$176, en outre des \$80 de la sécurité de la vieillesse.
Invalidité -	Un maximum de \$199 par mois en 1973 (\$114) augmentant jusqu'à \$249 en 1977.
Epouse	Une nouvelle prestation assurant un montant uniforme de \$80 par mois aux épouses de conjoints invalides qui ont moins de 65 ans et ont des enfants à charge.
Veuves -	Un maximum de \$170 par mois en 1973 (\$71) augmentant jusqu'à \$208 en 1977 quel que soit l'âge.

Un des objectifs des Canadiens, à mesure qu'ils s'efforcent de se créer un meilleur milieu social et naturel, est de s'assurer que chacun dispose d'un revenu suffisant.

Nous nous proposons, dans le présent Livre blanc, de dégager les éléments essentiels de la sécurité de revenu au Canada. Nous nous efforcerons aussi de déterminer de quelle façon le gouvernement central peut le mieux s'acquitter de sa tâche dans le domaine de la sécurité de revenu, à l'intérieur d'un Etat fédéral.

L'apitûde à percevoir un revenu suffisant dépend des actes de l'individu lui-même tout aussi bien que de facteurs indépendants de sa volonté. Le rôle du gouvernement dans cette conjoncture est donc d'élaborer, sur le plan social et sur celui de l'économie, des mesures qui influent sur les facteurs indépendants en question et aideront l'individu à atteindre le but envisagé.

La Sécurité de revenu protège les gens en leur assurant un appoint lorsque leurs ressources ne sont pas suffisantes pour faire face aux besoins que la société considère fondamentaux. Elle remplace également le revenu des personnes ayant perdu leur capacité de gain en raison de situations telles que le chômage, la maternité, la maladie, l'invalidité, l'âge ou la perte du soutien de famille. En tant qu'élément de la politique de sécurité sociale en général, les programmes de sécurité de revenu sont renforcés par d'autres composantes telles que l'assurance médicale et les services spéciaux destinés aux assistés sociaux.

Or l'occasion nous est offerte dans le présent document, du fait de la mise à l'examen de nouvelles mesures de sécurité de revenu, de formuler une déclaration d'intention et une politique de base. Bien que toute nouvelle initiative sera nécessairement limitée par les possibilités économiques de notre pays, l'économie ne doit pas moins être mise au service des objectifs sociaux. Ce qu'il importe de réaliser avant tout c'est l'épanouissement de la personne humaine.

Le présent Livre blanc est un point de départ. Il avance un point de vue et

certaines lignes de conduite précises qui le concrétisent dans l'immédiat. Les changements importants et pressants qu'il précône amèleraient sensiblement la protection et le soutien du revenu au cours des prochaines années et imprimeraient une nouvelle orientation à l'institution de la sécurité de revenu dans son ensemble. Nous avons cru bon dans la rédaction du présent document, de laisser à l'étude le contexte plus vaste de la politique sociale, dont la sécurité de revenu ne représente qu'un aspect.

Cet exposé préliminaire de la position du gouvernement en matière de sécurité de revenu sera sujet à être modifié par les divers facteurs d'influence inhérents aux formules proposées dans le présent ouvrage. Il ne s'agit que d'une entrée en matière. La parole est maintenant à la population du Canada, aux citoyens et à leurs représentants auprès des divers organismes et paliers de gouvernement.

## CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Les programmes de sécurité de revenu ne peuvent se développer et rester efficaces que dans une situation de croissance économique significative et de stabilité des prix. Si le système ne donne pas aux individus capables de travailler la chance d'exercer leurs talents de façon productive, il n'y aura pas la richesse nationale nécessaire pour financer la sécurité de revenu et le pays n'aura pas les moyens d'aider ceux qui ne peuvent appartenir, entièrement ou partiellement, à la population active.

Aujourd'hui, en 1970, le Canada applique une gamme considérable de programmes de sécurité de revenu basés sur la théorie de progrès économique constant du demi siècle passé. L'objectif a été double, protection du revenu et soutien de la protection du revenu diminue l'insécurité, contrevient aux difficultés économiques susceptibles de rester dans la

Le soutien du revenu est destiné plus spécialement aux personnes pauvres parce qu'elles ne peuvent pas, pour des raisons qui leur sont étrangères, entrer dans la population active.

Ce Livre blanc étudie les priorités à la lumière des problèmes modernes. L'un de ces problèmes est l'existence de plusieurs groupes importants de personnes n'ayant pas les mêmes moyens et les mêmes chances que la majorité de leurs concitoyens. Parmi ceux-ci, les personnes âgées, les mères seules avec des enfants à charge, les invalides et les travailleurs pauvres. La situation est particulièrement grave pour les familles à faible revenu, avec enfants. Simultanément, certains programmes de protection du revenu sont critiqués de plus en plus parce qu'ils sont universels, c'est-à-dire que leurs avantages vont à tous les Canadiens sans considération de revenu et que dans certains cas, des sommes sont ainsi versées à des gens ayant des moyens amplement suffisants.

Le défi est donc d'énoncer une nouvelle politique de sécurité de revenu qui permettrait d'aider les gens qui en ont le plus besoin, sans nuire aux programmes destinés à stimuler le développement économique sur lequel est basé le bien-être social.

Il faut maintenant mettre l'accent sur les mesures de lutte contre la pauvreté. Et il faut le faire d'une façon qui permette la plus grande concentration possible des ressources disponibles au profit de ceux qui ont les revenus les plus faibles. Dans tous les cas possibles il faudrait remplacer les prestations universelles, qui ne tiennent aucun compte du revenu réel de l'assisté, par des prestations sélectives qui, plus, seraient fonction du revenu. De cette façon, les programmes d'assurance sociale devraient être étendus aux domaines où l'on peut prévenir ou diminuer la pauvreté. Le résultat devrait être une base de revenu plus stable pour les familles à faible revenu.

Les recherches du gouvernement sur les moyens d'atteindre les objectifs de cette nouvelle politique ont été très complètes et ont pris en considération les

**APPENDICES**

APPENDICE I – LA SÉCURITÉ DE REVENU POUR LES PERSONNES  
ÂGÉES ..... 41

APPENDICE II – LA SÉCURITÉ DE REVENU FAMILIAL ..... 45

APPENDICE III – LES ASSURANCES SOCIALES ..... 48

APPENDICE IV – L'ASSISTANCE SOCIALE ..... 54

APPENDICE V – LES DÉPENSES AU TITRE DE LA SÉCURITÉ DE  
REVENU ..... 60

## CHAPITRE 4

LES OBJECTIFS DE LA SÉCURITÉ DE REVENU ET LE RÔLE DU	15
GOUVERNEMENT FÉDÉRAL . . . . .	15
Objectifs de la sécurité de revenu . . . . .	15
Principes directeurs . . . . .	16
Sécurité de revenu et le développement socio-économique . . . . .	16
Étendue et importance de la sécurité de revenu . . . . .	16
La sécurité de revenu et l'emploi . . . . .	16
Procédures d'appel appropriées . . . . .	16
Gestion . . . . .	16
Les questions de compétence constitutionnelle et le rôle du gouvernement	16
fédéral . . . . .	16

## CHAPITRE 5

LE SYSTÈME ACTUEL ET SES CARENCES . . . . .	18
Niveaux de protection et de soutien . . . . .	18
Les quatre formules de sécurité de revenu . . . . .	19
Les programmes actuels et leurs principales carences . . . . .	21
Possibilités de changement . . . . .	24

## CHAPITRE 6

AUTRES POSSIBILITÉS . . . . .	25
Substitution d'un programme de revenu garanti au système actuel . . . . .	25
L'élimination des programmes actuels est-elle pratique? . . . . .	25
L'assistance sociale . . . . .	26
Réorientation du système . . . . .	28
Déplacement de l'attribution des priorités dans le système actuel . . . . .	28
Les réformes nécessaires . . . . .	29

## CHAPITRE 7

LES ORIENTATIONS PROPOSEES . . . . .	33
Revenu garanti . . . . .	33
Démosubventions . . . . .	34
Assurances sociales . . . . .	35
Assistance sociale . . . . .	36
Le système pris dans son ensemble . . . . .	38
Répercussions des mesures proposées . . . . .	39

# TABLE DES MATIÈRES

## CHAPITRE 1

1	INTRODUCTION
1	Considérations générales
2	Propositions générales
2	Régime de sécurité du revenu familial
2	Supplément du revenu garanti et Sécurité de la vieillesse
2	Régime de pensions du Canada
3	Assistance sociale
3	Assurance-chômage
3	Coût et financement
3	Considérations administratives
3	Conclusion

## CHAPITRE 2

5	LA SÉCURITÉ DE REVENU – BESOINS ET PROBLÈMES
5	Les besoins
5	Sens de la pauvreté
6	Facteurs d'influence
6	Évaluation de la pauvreté
8	Les problèmes

## CHAPITRE 3

9	MESURES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES
9	Mesures de développement et de stabilité
9	Mesures de garantie du revenu
9	Mesures de soutien du revenu
10	Mesures de sécurité économique
10	Politique fiscale et monétaire
10	Politique des prix et des revenus
10	Politique fiscale
12	Service de main-d'œuvre
13	Relations industrielles
13	Mesures sociales
13	Services de bien-être social
13	L'organisation des soins
14	Logement
14	Éducation
14	Perspectives de la sécurité de revenu

la

---

SÉCURITÉ DE REVENU AU CANADA

JOHN MUNRO

MINISTRE

SANTÉ NATIONALE ET BIEN-ÊTRE SOCIAL

1970







